

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS

RAFAEL PENTIADO POERSCHKE

A APLICAÇÃO DE DIREITOS ANTIDUMPING NO BRASIL: O CASO DOS
CALÇADOS IMPORTADOS DA CHINA

Porto Alegre

2018

RAFAEL PENTIADO POERSCHKE

**A APLICAÇÃO DE DIREITOS ANTIDUMPING NO BRASIL: O CASO DOS
CALÇADOS IMPORTADOS DA CHINA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Hélio Henkin

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Poerschke, Rafael Pentiado

A Aplicação de Direitos Antidumping no Brasil: o caso dos Calçados Importados da China / Rafael Pentiado Poerschke. -- 2018.

292 f.

Orientador: Hélio Henkin.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Acordo antidumping. 2. Política comercial exterior. 3. Defesa comercial. 4. Calçados. 5. Equação de demanda. I. Henkin, Hélio, orient. II. Título.

RAFAEL PENTIADO POERSCHKE

**A APLICAÇÃO DE DIREITOS ANTIDUMPING NO BRASIL: O CASO DOS
CALÇADOS IMPORTADOS DA CHINA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 29 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hélio Henkin - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Fábio Costa Morosini
UFRGS

Prof. Dr. Marcos Tadeu Caputi Lélis
Unisinos

Prof. Dr. Gabrielito Menezes
UFPeI

AGRADECIMENTOS

Não sobrou muito tempo para me dedicar a este importante elemento do trabalho, por isso pretendo ser sucinto. Desde já gostaria de agradecer a todos que com palavras ou gestos contribuíram para a conclusão dessa etapa. Reconheço a todos aqueles que direta ou indiretamente me apoiaram ao longo do percurso.

Para a realização desta pesquisa agradeço primeiramente à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pela excelência do ensino.

Aos meus pais, *Maria de Fátima Pentiado Poerschke* e *Paulo Renato Cardoso Poerschke*, agradeço pelo carinho, dedicação e o constante incentivo para continuar estudando.

Ao professor orientador *Hélio Henkin*, pelo incentivo e apoio ao longo da execução desta pesquisa. Erros ou falhas que aqui existam são de minha inteira responsabilidade.

Agradeço também aos professores *André Reis da Silva* e *Fábio Morosini*, que durante as disciplinas no curso ou em conversas nos corredores contribuíram direta e indiretamente para a conclusão da pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer ao pessoal da secretaria, *Alanna Teixeira* e *Rached*, aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação, pela amizade e atenção.

Também meu obrigado vai para todos os entrevistados, pela atenção e vontade de fazer história e ciência.

Ao professor *Aluísio Lima-Campos*, pela disponibilidade e vontade em dividir parte de seu conhecimento sobre o objeto de pesquisa durante o meu tempo em Washington D.C..

Ao *Latin American Centre*, pela oportunidade e pelo acolhimento oferecido durante meu estágio de pesquisa na Universidade de Oxford.

Ao estimado amigo *Ricardo Dias*, que nas conversas e trocas de leituras foi fundamental para a conclusão da pesquisa.

Enfim, aos meus verdadeiros amigos e pessoas que me distanciei. A vocês que sempre estiveram do meu lado nos momentos tristes e de vitórias como esta, o meu muito obrigado.

Do I contradict myself?
Very well,
then I contradict myself,
I am large,
I contain multitudes.
(Walt Whitman)

RESUMO

No longo caminho para a consolidação da abertura comercial brasileira a defesa comercial teve seu papel relegado quase sempre ao segundo plano. Ainda assim, houve o momento em que as medidas antidumping se tornaram parte fundamental da política comercial brasileira. Com o crescimento do número de medidas impostas, a exposição da política comercial exterior brasileira era inevitável. Portanto, a pesquisa procurou descrever a relação que a aplicação de medidas antidumping no Brasil mantém com seu propósito original. Mas o que faz de um país protecionista, ou melhor, quais elementos fariam do Brasil um país mais ou menos protecionista quando o tema são as medidas antidumping. Nesse sentido, a tese defendida diverge dos principais estudos e foi bem sucedida em demonstrar que apenas os números e modelos genéricos não são capazes de explicar um comportamento setorial específico. Dentro da abordagem proposta, a adição de um estudo de caso tornou possível uma fuga do método convencional de pesquisa dessa área e foi decisivo para lançar luz sobre a complexidade que envolve a aplicação do Acordo Antidumping. Conforme os resultados apontaram, percebemos que parece haver mais elementos que apontam o contrário do que os números dizem. Primeiro, o Brasil não reúne reclamações contra sua política de aplicação de direitos antidumping, uma vez que as reclamações no Sistema de Solução de Controvérsias se concentraram em condenar as políticas de crédito e fiscais, leia-se subsídios. Outro ponto de contato foi a modernização do marco que regula as investigações contra práticas desleais, com o estabelecimento de procedimentos mais detalhados que diminuíram a margem discricionária da autoridade investigadora. A criação de um Grupo de Interesse Público e a adoção do princípio do menor direito (*lesser duty*) como regra, caracterizam uma conduta reconhecidamente liberalizante. Uma outra hipótese protecionista foi afastada, uma vez os resultados apontaram que as importações do Brasil dependem muito pouco do câmbio. Portanto, surgiu algo como a “falácia do câmbio”, uma vez que ela é uma explicação consolidada para o fenômeno como um todo, mas sem poder de explicar um caso específico. Quando estudado à luz do caso dos calçados, o câmbio teve muito menos contribuição que a renda, sendo praticamente inexpressivo para determinar o comportamento da importação de calçados da China. Outro ponto ressaltado, foi a presença do efeito desvio de comércio na direção de outros exportadores, caracterizando uma postura de defesa mas não protecionista. Esses pontos quando reunidos ressaltam que a defesa comercial não visou as importações como um todo, mas apenas o produto objeto do dumping uma vez que o mercado deixado pelos chineses foi absorvido pelos demais exportadores. Finalmente, pela reação dos produtores e importadores domésticos, com a criação do MOVE enquanto movimento de resistência, entendemos que a concorrência dos calçados esportivos foi a fonte do problema.

Palavras-chave: Acordo antidumping. Política comercial exterior. Defesa comercial. Calçados. Equação de demanda.

ABSTRACT

In the long way towards the Brazilian trade opening consolidation, the role of trade defense has been frequently put aside. Even though, there has been a moment in which anti-dumping measures have become a fundamental aspect of the Brazilian trade policy. Given the growing number of measures imposed, the exposure of the Brazilian foreign trade policy was inevitable. Hence, the research has looked for describing the relationship that the application of anti-dumping measures in Brazil maintains with its original purpose. However, what does make a country protectionist; or even better, which elements would turn Brazil into a more or less protectionist country when anti-dumping measures are the subject. In this sense, the thesis diverges from the main studies, and it has succeeded in showing that just numbers and generic models are not able to explain a specific sectoral behavior. Within the proposed approach, the addition of a case study has conveyed to an escape from this area's conventional research method, and it was decisive in order to enlighten the complexity that surrounds the Anti-dumping Agreement application. As the results have shown, it was perceived that more elements seem to exist, showing the opposite from the numbers. Firstly, Brazil does not collect complaints against its anti-dumping rights application, once the complaints in the Dispute Settlement Understanding have focused on condemning credit and fiscal policies; meaning subsidies. The modernization of the mark that rules investigations against unfair practices has been another point of contact, through the establishment of more detailed procedures, which have reduced the discretionary margin of the investigative authority. Both the creation of a Group of Public Interest and the adoption of the lesser duty principle as a rule, characterize a conduct recognized as liberalizing. Another protectionist hypothesis was pushed away, once the results have shown that Chinese importations by Brazil depend very little on the exchange rate or the industry cycle. Therefore, something like "exchange fallacy" has arisen, what is a consolidated explanation to the phenomenon as a whole; however it cannot explain a specific case. When analyzed under the footwear scope, exchange has had a much lower contribution than income, been nearly irrelevant in determining the behavior of shoe importation from China. Another highlighted aspect has been the trade deviation effect towards other exporters, characterizing a non protectionist defense position. When reunited, these points emphasize that trade defense did not aimed importations as a whole, but only the product that is an object of dumping, once the market left by the Chinese has been absorbed by other exporters. Finally, given the producers and domestic importers reaction, through the creation of MOVE as a resistance movement, it is this research understanding that the imported competition on sports footwear was the core of it all.

Keywords: Anti-dumping agreement. Foreign trade policy. Trade defense. Footwear. Demand function.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 2.1 –	Evolução da adoção de Legislação antidumping – por país (1900 – 2016).....	51
Gráfico 2.2 –	Comportamento do Câmbio e Importações (1999:01 – 2012:12).....	102
Gráfico 3.1 –	Tarifa Média Aplicada e Participação no total de investigações AD (1996 –2016)	130
Gráfico 3.2 –	Medidas antidumping– acumulado ano (1978 – 2015).....	132
Gráfico 3.3 –	Pedidos de Abertura de investigação contra prática de dumping (1980 – 2014).....	168
Gráfico 3.4 –	Pedidos de Abertura de investigação contra prática de dumping – Usuários Tradicionais-Novos (1980 – 2014).....	169
Gráfico 3.5 –	Investigações e Medidas antidumping impostas no Brasil e Taxa de Câmbio (1988 – 2016).....	175
Gráfico 3.6 –	Importações Brasileiras de Calçados (1999 – 2015).....	191
Gráfico 4.1 –	Produção de Calçados no Brasil – Quantidades em Milhões de pares (1911 – 1947)	202
Gráfico 4.2 –	Índice da Produção Industrial no Brasil e Produção de Calçados – (1985 – 1999).....	206
Gráfico 4.3 –	Balança comercial brasileira – comércio de calçados (1989 – 2001).....	225
Gráfico 4.4 –	Balança comercial brasileira – comércio de calçados (1995 – 2015).....	227
Gráfico 4.5 –	Importações Brasileiras de Calçados (1999 - 2015)*.....	240
Gráfico 4.6 –	Produção e Vendas de Calçados no Brasil – bilhões de R\$ (2003 – 2014).....	248
Gráfico 4.7 –	Salários pagos na produção de calçados no Brasil – bilhões de R\$ (2003 – 2014).....	249
Gráfico 4.8 –	Investimento do setor Calçadista e de Calçados no Brasil – bilhões R\$ (2003 – 2014).....	250
Gráfico 4.9 –	Receita Líquida do setor calçadista e de calçados no Brasil – bilhões R\$ (2003 –2014).....	251
Gráfico 4.10 –	Emprego no setor calçadista e de calçados no Brasil – mil pessoas (2003 – 2014).....	252

LISTA DE TABELAS

Tabela 2.1 –	Investigações Antidumping e determinação de dano nos Estados Unidos (1950 – 1979).....	55
Tabela 2.2 –	Número de investigações Antidumping (1969 – 1998/2014)	66
Tabela 3.1 –	Principais referências no estudo das causas do uso de medidas AD.....	133
Tabela 3.2 –	Mudanças no fluxo comercial em decorrência da imposição de um novo direito alfandegário temporário.....	150
Tabela 3.3 –	Os 10 maiores alvos de medidas AD impostas – mais União Europeia e outros (01/01/1995 – 31/12/2014).....	166
Tabela 3.4 –	Medidas AD impostas (01/01/1995 – 31/12/2014).....	170
Tabela 3.5 –	Medidas AD impostas – Setorial (1995 – 2015).....	171
Tabela 3.6 –	Investigações AD iniciadas no Brasil (1988 – 1999).....	176
Tabela 3.7 –	Investigações iniciadas pelo DECOM (1988 – 2016).....	179
Tabela 3.8 –	Tipologia dos Casos AD no Brasil (1988 – 2015).....	180
Tabela 3.9 –	Investigações e medidas em vigor no Brasil (1988–2016).....	181
Tabela 3.10 –	Medidas antidumping por indústria (1994 – 2016).....	182
Tabela 3.11 –	Ciclos de expansão e retração das importações brasileiras de calçados com origem na China (2001 – 2015).....	192
Tabela 4.1 –	Brasil – Série histórica de exportações (1970 – 1990).....	208
Tabela 4.2 –	Mercado internacional de calçados em 1987 – (milhões de pares/ano). 207	
Tabela 4.3 –	Brasil – Série histórica de exportações importações e produção (1970 – 2015).....	209
Tabela 4.4 –	Exportações brasileiras de calçados – milhões de pares (1990 – 2015). 213	
Tabela 4.5 –	Brasil – Salários Mínimos Recebidos na Indústria Calçadista (1995 – 2015).....	215
Tabela 4.6 –	Distribuição Espacial do Emprego da Indústria Calçadista conforme Regiões do Brasil, 2000 – 2015 (em %).....	216
Tabela 4.7 –	Número de Cadastros Ativos no MTE (1995 – 2015).....	217
Tabela 4.8 –	Distribuição Espacial dos Estabelecimentos da Indústria Calçadista conforme Regiões do Brasil, 2000 – 2015 (em %).....	217
Tabela 4.9 –	Relação do Número de Empregados/Número de Firms da Indústria Calçadista conforme Regiões do Brasil, 2000 – 2015 (em %).....	218
Tabela 4.10 –	Número de estabelecimentos e emprego na Bahia e Ceará (1995 – 2015).....	219
Tabela 4.11 –	Número de empresas segundo o pessoal ocupado (1995 – 2015).....	220
Tabela 4.12 –	Exportações brasileiras de calçados – milhões de pares (1989 – 1999). 224	
Tabela 4.13 –	Exportações Brasileiras – Destinos selecionados milhões de pares – (1990 – 2015).....	227
Tabela 4.14 –	Importações Americanas – milhões de pares (1989 – 2002).....	228
Tabela 4.15 –	Principais destinos das Exportações de Calçados em 2016 (milhões de pares).....	229
Tabela 4.16 –	Exportações de calçados para o Mercosul (1989 – 1999).....	230
Tabela 4.17 –	Exportações Brasileiras de Calçados (1989 – 2003).....	231

Tabela 4.18 –	Exportações brasileiras para Argentina, 1991 – 2002 (desagregadas)...	232
Tabela 4.19 –	Exportações brasileiras de calçados, milhões de pares (2001 – 2002)...	236
Tabela 4.20 –	Ciclos de expansão e retração das importações brasileiras de calçados com origem na China (2001 – 2015).....	241
Tabela 4.21 –	Ciclos de expansão e retração das importações brasileiras de calçados com origem no Vietnã e Indonésia (2001 – 2015).....	242
Tabela 4.22 –	Dados de Consumo aparente de calçados no Brasil (2000 – 2011).....	249

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL	Arranjo Produtivo Local
ABICALÇADOS	Associação Brasileira da Indústria de Calçados
AD	Antidumping
ADA	Acordo Antidumping, do inglês, <i>Anti-Dumping Agreement</i>
BACEN	Banco Central
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CCE	Comissão de Comércio Exterior
CCDC	Comitê Consultivo de Defesa Comercial
CEXIM	Carteira de Exportação e Importação
CINDES	Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento
CMC	Conselho do Mercado Comum
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNCE	<i>Comisión Nacional de Comercio Exterior</i>
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONCEX	Conselho Nacional do Comércio Exterior
CPA	Comissão de Política Aduaneira
CRS	<i>Congressional Research Service (Library of Congress)</i>
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTIC	Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial
CTT	Coordenação Técnica de Tarifas
DDA	<i>Doha Development Agenda</i>
DECEX	Departamento de Operações de Comércio Exterior
DECOM	Departamento de Defesa Comercial
DEINTER	Departamento de Negociações Internacionais
DEPOC	Departamento de Políticas de Comércio Exterior
DPPC	Departamento de Planejamento e Política Comercial
DTIC	Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial
DTT	Departamento Técnico de Tarifas

DSB	<i>Dispute Settlement Body</i>
ECOSOC	<i>Economic and Social Council (UN)</i>
FANs	<i>Friends of Anti-Dumping Negotiations</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FOB	<i>Free On Bord</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDOPEM	Fundo de Operação Empresa
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
GECEX	Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior
GI-CEX	Grupo de Inteligência de Comércio Exterior
GNI	<i>Gross National Income</i>
GNR	Grupo Negociador de Regras
GTIP	Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público
GTA	<i>Global Trade Alert</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IMF	<i>International Monetary Found</i>
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IR	Imposto de Renda
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
ITO	<i>International Trade Organization</i>
MAARA	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEFP	Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
MINUSTAH	<i>Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti</i>
MICT	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Turismo
MF	Ministério da Fazenda
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MOVE	Movimento Para Livre Escolha
MP	Medida Provisória

MPO	Ministério do Planejamento
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
MOVE	Movimento pela livre Escolha
NBM	Nomenclatura Brasileira de Mercadorias
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
NESBDC	Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial
OECD	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PBM	Plano Brasil Maior
PIB	Produto Interno Bruto
PIM-PF	Pesquisa da Indústria Mensal – Produção Física
PROEX	Programa de Crédito para Exportação
PU	Poliuretano
PVC	Policloreto de Vinila
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RTAA	<i>Reciprocal Trade Agreement Act</i>
RVE	Restrições Voluntárias às Exportações
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior do Brasil
SH	Sistema Harmonizado
SITC	Standart International Trade Classification
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SNE	Secretaria Nacional de Economia
TEA	<i>Trade Expansion Act</i>
TEC	Tarifa Externa Comum
TPA	<i>Trade Promotional Autorithy</i>
TPP	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
TR	Borracha Termoplástica
TRIPS	<i>Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
UN	United Nations
US	<i>United States</i>

USITC	<i>United States International Trade Commission</i>
VOLP	Vocabulo Ortográfico da Língua Portuguesa
WB	<i>World Bank</i>
WTO	<i>World Trade Organization</i>

RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

Adimar Schievelbein – economista e presidente da consultoria AS Consultoria em Comércio Exterior – responsável pela petição da ABICALÇADOS. Entrevista realizada em: fevereiro de 2017.

Ana Carolina Meneghetti Peres – bacharel em direito e coordenadora geral do Departamento de Comércio (DECOM) do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) desde 2003. Entrevista realizada em: fevereiro de 2017.

Aluísio Lima-Campos – economista e assessor econômico da embaixada brasileira em Washington D.C. (1981-). Professor da American University Washington College of Law (2006-). Entrevista realizada em: julho de 2015.

Chad Bown – economista e membro do Peterson Institute for International Economics desde abril de 2016. Foi o economista líder do Banco Mundial (2013 – 2016) nas pesquisas e assessoramento sobre política comercial no Development Research Group. Entrevista realizada em: julho de 2015.

Eduardo Freitas Alvim – bacharel em direito e ex-assessor no Ministério da Justiça (2007 – 2007); especialista em Política e Indústria da CNI (2015-). Entrevista realizada em: janeiro de 2017 e janeiro de 2018.

Felipe Hees – economista, diplomata e ex-diretor do DECOM (2001 – 2014). Entrevista realizada em: em julho de 2015 e janeiro de 2018.

Gabriela Daou Verenhitch – bacharel em direito e analista de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) (2013-). Entrevista realizada em: janeiro de 2018.

Heitor Klein – Presidente da ABICALÇADOS. Entrevista realizada em: março de 2017.

Marcílio Marques Moreira – diplomata, ex-ministro da Fazenda (1991-1992) e embaixador do Brasil em Washington D.C. (1957 – 1961). Entrevista realizada em: março de 2017.

Márcio Gonçalves Cruvinel – analista de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) lotado no DECOM (2013-). Entrevista realizada em: janeiro de 2018.

Welber Barral – ex-secretário de comércio exterior da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) (2007 – 2011). Sócio da Barral M Jorge Consultores Associados. Entrevista realizada em: outubro de 2016 e janeiro de 2018.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
1.1	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA.....	25
2	MEDIDAS ANTIDUMPING NO BRASIL: DE COADJUVANTE À PROTAGONISTA DA POLÍTICA COMERCIAL.....	28
2.1	ANTIDUMPING: DEFESA COMERCIAL NO SISTEMA MULTILATERAL.....	32
2.1.1	Legislação Antidumping: a Era das Leis Nacionais.....	35
2.1.2	O Regime Antidumping do GATT: <i>Checks and Balances</i>	43
2.1.3	O Sistema Multilateral de Comércio: desdobramentos contemporâneos do acordo Antidumping em Doha.....	64
2.2	UMA INEVITÁVEL CURVA DE APRENDIZAGEM: CRIAÇÃO E AJUSTES DA DEFESA COMERCIAL NO BRASIL.....	80
2.2.1	Mudança de Objetivo com mais autonomia para a política comercial brasileira.....	83
2.2.2	A sedimentação da defesa comercial no Brasil.....	87
2.2.3	Abertura do debate para um novo marco regulatório da defesa comercial no Brasil.....	96
2.2.4	Continuidade e ajustes do marco regulatório para aplicação de direitos antidumping no Brasil.....	101
3	A ECONOMIA POLÍTICA DO ANTIDUMPING: TEORIA E EVIDÊNCIA.....	115
3.1	PROTEÇÃO OU PROTECIONISMO: A REGRA DA EXCEÇÃO.....	121
3.1.1	Teoria e evidência sobre o uso de medidas antidumping.....	131
3.1.2	Resultados possíveis: o mercado doméstico e importações na presença de proteção AD.....	145
3.1.3	Efeitos das medidas antidumping: resultados empíricos.....	155
3.2	A UTILIZAÇÃO DE DIREITOS ANTIDUMPING: UMA ANÁLISE DESCRITIVA.....	163
3.2.1	O antidumping no âmbito da OMC.....	164

3.2.2	O antidumping no Brasil.....	172
3.3	DESTRUIÇÃO OU CRIAÇÃO DE COMÉRCIO: O CASO DOS CALÇADOS.....	183
3.3.1	Modelo Empírico.....	186
3.3.2	Fonte de dados.....	187
3.3.3	Resultados empíricos.....	191
4	MEDIDAS ANTIDUMPING CONTRA OS CALÇADOS CHINESES: DO APOGEU À CRISE NA INDÚSTRIA CALÇADISTA.....	194
4.1	INDÚSTRIA CALÇADISTA NACIONAL: DESENVOLVIMENTO E CARACTERÍSTICAS GERAIS.....	198
4.2	CRISE E AJUSTES: A REALIDADE DOS ANOS 1990.....	210
4.2.1	Mudança no Eixo Sul-Sudeste: a indústria calçadista alcança o Nordeste do Brasil.....	211
4.2.2	Outras ações voltadas para o setor.....	221
4.2.3	A reconfiguração do Mercado Internacional de Calçados.....	223
4.2.4	Mercosul: uma mão bem visível no mercado.....	230
4.3	A APLICAÇÃO DE MEDIDAS ANTIDUMPING SOBRE OS CALÇADOS CHINESES.....	237
4.3.1	As importações objeto de investigação.....	239
4.3.2	Da determinação do dano, nexo causal e da margem de dumping.....	243
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	254
	REFERÊNCIAS.....	261
	APÊNDICE A – EVOLUÇÃO DA DISCUSSÃO DO ARTIGO VI DO GATT.....	284
	APÊNDICE B – REUNIÕES MINISTERIAIS DE DOHA.....	286
	ANEXO A – TARIFA EXTERNA E NOMENCLATURA COMUM DO MERCOSUL (CALÇADOS).....	287
	ANEXO B – DEMAIS MODELOS ESTIMADOS.....	289

1 INTRODUÇÃO

O grau de integração comercial entre os países avançou gradualmente, primeiro, com a assinatura do *General Agreement on Tariffs and Trade*¹ (GATT). Depois, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) deixou os membros do sistema de comércio ainda mais interdependentes, multilateral e regionalmente. Muitas vezes, a mesma redução das barreiras ao comércio que impulsiona as trocas, também desvela as diferenças que antes foram acomodadas pelo aparato de proteção das políticas comercial e industrial.

Na história do sistema capitalista, em função da hegemonia política, de fatores geográficos ou de suas próprias histórias, diferentes nações dominaram o comércio. Eram identificadas com um governo que ao emitir decisões é capaz de afetar a economia para além do mercado doméstico. Mas o governo, quando procura maximizar a renda e o bem estar econômico está sujeito a todo tipo de pressão. Os grupos de interesse e entidades de classe, negativamente afetadas, procurarão atenuar os efeitos do comércio através da formulação de política comercial e industrial favoráveis.

Mas algumas vezes, a ação doméstica isolada não é suficiente e, em alguns casos, nações e governos podem cooperar uns com os outros para criar benefícios em escala mundial. Na economia, esses resultados são conhecidos por externalidades, e a principal delas, e mais desejada, mostrou que algum grau de cooperação internacional é fundamental. A história do comércio internacional reforça essa afirmação, basta olhar um pouco para o passado.

Houve tempos em que nações, impérios e, até mesmo, aventureiros, competindo uns com os outros, levaram à desconstrução da ordem estabelecida. Como exemplo, a destruição do Império Mongol e a ascensão das cidades-Estados na Itália, a decadência dessas últimas derivada da falta de unidade nacional² e também da passagem dos portugueses pelo Cabo da Boa Esperança no fim do século XV. Outro exemplo mais recente remonta à eclosão da Primeira Guerra Mundial, quando houve um rompimento das práticas liberais voltadas para o comércio marcando assim o fim da Primeira Onda de Globalização³ do século XIX.

¹ A sigla GATT consiste na abreviação da expressão em inglês *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) e daqui para a frente grafado apenas pela sigla.

² Referências das obras de List (1983) e Arrighi (1995).

³ Baldwin e Martin (1999) salientaram as diferenças entre duas ondas de globalização (1820–1914 e 1960–presente) enfocando fatores econômicos (como o investimento em comércio, as migrações, o fluxo de capitais) e as condições para se fazer política.

Os 100 anos de paz após a derrubada de Napoleão foram substituídos por décadas conturbadas durante o período entreguerras. Entre os anos 1920 e 1930, o predomínio da falta de cooperação desencadeou um padrão de política que ficou conhecido como o “*beggar thy your neighbour*”⁴. O entreguerras foi testemunha da escalada da competição entre Estados que acabou se refletindo na predominância de políticas comerciais restritivas e que, em certa medida, conseguiram apenas contribuir para o aprofundamento da Grande Depressão.

A falta de liberdade no comércio também não ajudou a evitar o início de um segundo conflito em escala global. Contudo, o horror de uma Segunda Guerra foi fundamental e deixou um legado. A lição deixada mostrou, mais uma vez, que a cooperação internacional era um jogo de soma positiva para os participantes. Primeiro, o comércio é fundamental para criar a *Global Pax*, e garante então uma preferência pela pacificidade nas relações internacionais. Segundo, para reestabelecer novamente a ordem econômica liberal, incluindo um comércio internacional mais livre de barreiras, os países deveriam ter um (re)começo mais cooperativo.

Portanto, uma consciência coletiva se cristalizou com o sistema multilateral de comércio. E esse, que iniciou em 1947, já superou seu acordo contemporâneo – o Acordo de Bretton Woods – e dura até hoje. Por décadas após a Segunda Guerra Mundial, o principal instrumento de cooperação internacional voltado para o comércio foi o GATT. Com sua secretaria sediada em Genebra, começou com apenas 23 Membros e, em seu curso, alcançou os 110, todos comprometidos com os Acordos firmados na Rodada do Uruguai (1986-1994).

O que o GATT fez, foi, essencialmente, negociar a redução tarifária em linhas de bens através de uma série de oito Rodadas. Contudo, a real liberalização aconteceu nos anos 1990, com a conclusão da Rodada do Uruguai. O GATT precisou de quase 50 anos de preparação para liberalizar o comércio em escala global. Mesmo com inúmeras críticas sobre o seu alcance, o GATT pode ser entendido como um acordo de sucesso. No final dos anos 1940 as tarifas de importação foram reduzidas ao redor de 50%, enquanto ao final da Rodada do Uruguai os países industrializados tiveram cortes de 5% ou menos.

O que o GATT fez foi liberalizar o comércio de mercadorias entre os países com industrialização avançada. Em todo caso, o sucesso do GATT pode ser medido pelo feito notável de ter passado quase meio século reduzindo tarifas. Em 1995, a Organização Mundial do Comércio se tornou uma sucessora muito mais abrangente e profunda que seu predecessor. A OMC passou a cobrir não apenas bens, e agora abrange também acordos sobre produtos

⁴ Pela tradução se aproxima de políticas que “visam empobrecer seu vizinho”, ou seja, que o aumento de bem-estar de um Estado depende da diminuição do bem-estar de outro(os).

agrícolas, serviços, propriedade intelectual, padrões de segurança e serviços. É também muito maior e mais ambiciosa, uma vez que já possui mais de 164 países membros. Ao incluir a Rússia, a China, o Vietnã, a Arábia Saudita e a África do Sul, o sistema multilateral abrange quase a totalidade do comércio mundial. Vale lembrar que muitos desses países se tornaram membros há pouco mais de 15 anos.

Ainda, a OMC tem mecanismos de coerção mais consistentes quando comparados ao sistema de bloqueio por falta de consenso que predominou no GATT. O litígio agora, mesmo que busque ao longo de todo o processo uma solução diplomática, resulta em um relatório que circula através do chamado *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Esse é um mecanismo que adquiriu dentes, pois junto do Órgão de Apelação, é a última instância em legislação do comércio internacional. Com o atual formato do DSU, foi superado o Sistema do “*GATT: Gentleman Agreement to Talk and Talk*”, conforme as palavras do ex-presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick.

Por tais aspectos, a OMC tem mais detalhada sua estrutura legal e parece conduzir o comércio mundial melhor que o GATT. Perseguir o livre comércio significa aceitar as teorias do comércio internacional, de Adam Smith e Ricardo até Paul Krugman. Isto é, busca-se através da atividade comercial um mundo mais próspero e com melhor alocação dos recursos. O argumento político sobre a paz internacional nas relações internacionais não é menos importante. Portanto, segundo o preâmbulo da Ata de Marraquexe, de abril de 1994, o desenvolvimento de um sistema multilateral de comércio busca atingir o pleno emprego, elevar a expansão econômica e social almejadas e compatíveis com as necessidades e interesses dos diferentes níveis de desenvolvimento econômico.

Contudo, a proibição dos instrumentos tradicionais durante o GATT, tais como quotas e restrições voluntárias à exportação, e a limitação na cobrança da tarifa nominal, inevitavelmente, deram espaço para outras medidas de política comercial. Com a maior exposição comercial, aumentaria também a probabilidade de práticas desleais no comércio. As medidas de defesa comercial assumiram então um papel de protagonismo para a política de comércio exterior dos países que integram o sistema multilateral de comércio. Prusa (2000) ainda chamou a atenção para o aumento no número de Membros que são usuários, em especial, entre os países em desenvolvimento. Até os anos 1980, o uso desse tipo de medida ficou restrito aos Estados Unidos, Canadá, Austrália e União Europeia, já a lista de usuários na atualidade supera aquela dos não usuários.

As medidas de defesa comercial integram um conjunto amplo de instrumentos dos quais um governo dispõe para regular o comércio de bens. O Acordo Antidumping⁵ (ADA), por sua vez, estabelece que toda e qualquer aplicação de direitos antidumping requer evidências de que o dumping seja a causa principal do dano à indústria doméstica. A aplicação dos direitos então procura neutralizar o dano decorrente do dumping, e se distancia do princípio de mero alívio temporário para a indústria

A utilização de medidas antidumping atingiu seu pico em 2001 (com mais de 360 novas investigações) e seguiu uma trajetória decrescente até 2007. Contudo, desde a crise financeira global de 2008 e 2009 – ou Grande Recessão como ficou caracterizada – cresceu a preocupação com a possibilidade do aumento das barreiras ao comércio. Uma vez que o nível tarifário foi limitado, a pressão por proteção poderia recair sobre a utilização das barreiras consideradas legais pelo sistema multilateral do comércio.

O uso de proteção temporária ao comércio, por sua vez, não tem um limite, mas requer um procedimento que deve envolver a indústria ou parte representativa dessa. A indústria afetada deve peticionar um pedido de investigação contra práticas desleais de comércio, e resta ao governo, via autoridade investigadora, apurar o caso. Havendo evidências suficientes para justificar novas barreiras, os direitos provisórios ou definitivos podem então ser aplicados.

Dado que os membros do G20 possuem um significativo histórico de uso de barreiras temporárias, o nível de proteção pelo uso de antidumping foi acompanhado durante a crise. Segundo Bown (2009), o aumento de 25% no uso dos instrumentos de defesa comercial durante a crise, aconteceu de forma heterogênea entre os membros da OMC. O aumento no número de produtos sujeitos a antidumping entre 2007 e 2009 cresceu mais em um grupo de países⁶, enquanto em outros o uso de medidas temporárias foi reduzido. O *Global Trade Alert*⁷ (2009) chegou também a apontar os culpados, uma vez que o aumento do uso de barreiras temporárias no mundo havia crescido em função da defesa comercial dos países do acrônimo BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

O aumento registrado em 2008 ficou concentrado em três capítulos da nomenclatura. Os produtos derivados do ferro e do aço, por exemplo, foram objeto de 48 novas

⁵ Do inglês, *Anti-Dumping Agreement* (ADA). O Acordo Antidumping (ADA) será daqui para frente grafado pela sigla.

⁶ Segundo Bown (2009), o uso de barreiras temporárias ao comércio cresceu na Indonésia (69%), Índia (61%), Argentina (48%), Turquia (49%), Austrália (39%), Brasil (22%), Canadá (16%) e nos Estados Unidos (10%). De outro lado, China, União Europeia, México, África do Sul e Coreia do Sul reduziram o número de produtos cobertos por medidas de defesa comercial.

⁷ O *Global Trade Alert*, ou GTA, foi lançado em julho de 2009 a fim de acompanhar as políticas comerciais dos países após a crise financeira de 2007/08.

investigações enquanto os produtos químicos e o setor de vestuário/têxtil concentraram 35 investigações cada. Para Bown (2009), embora os números tenham sido maiores, essas barreiras durante a crise cobriram cerca de 0,3% do total de importações dos países do G20.

Os dados do *Global Antidumping Database* (GAD) para o número de pedidos de novas investigações, apontaram a Índia como o país onde mais petições de abertura foram acolhidas, seguida pelos Estados Unidos e Brasil. Bown (2012) mostrou que em 2012 esses números ainda foram 13% maiores que em 2009⁸ e 67% maiores que em 2007. O estudo também ressaltou que os países em desenvolvimento são os principais responsáveis pelo aumento na procura por proteção temporária. O autor ainda salientou que a maioria das novas medidas tiveram como alvo as importações provenientes da China e de outros países em desenvolvimento.

O fenômeno de um protecionismo do tipo “Sul-Sul” levou Feinberg (2010) a estudar o caso específico dos países latinos e caribenhos, onde foi detectado um crescimento do uso dessa modalidade e que evidenciou, na visão do autor, a emergência de um “problema” na corrente comércio entre os países em desenvolvimento, como o Brasil. Em 2011, a posse do primeiro governo Dilma, precedeu um período de mudanças mais agudas em matéria de política e defesa comercial.

Nesse contexto, em 2012 e, novamente, em 2013, foi a vez do Brasil figurar como o maior usuário de medidas antidumping. Somente em 2013, o Brasil notificou à OMC 30 novas medidas antidumping em vigor, sendo a maioria contra os países asiáticos, especialmente a China. Sozinho, o Brasil respondeu por 20% do total de medidas impostas no período. Não menos importante, entre 2008 e 2010 foi realizada uma das maiores e mais complexas investigações contra práticas desleais de comércio: o caso dos calçados chineses.

A liderança no “*ranking*” dos usuários, coincide com o início de uma conjuntura favorável para a defesa comercial no Brasil. Na gestão Dilma Rousseff houve o maior concurso público do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Serviços (MDIC), quando mais de uma centena Analistas de Comércio Exterior⁹ (ACEs)

⁸ O reflexo da crise não foi imediato, e parte da explicação reside no fato de que entre a tomada de decisão e o protocolo de um pedido de investigação existe um lapso temporal importante. Depois, ainda é preciso considerar a fase formal até a aplicação das medidas finais. No Brasil, a fase pré-investigação, entre o protocolo da petição e o início da investigação, dura entre 30 e 45 dias. Essa janela temporal depende das informações prestadas no pedido uma vez que este servirá de base, inclusive, para a aplicação das medidas preliminares. Após o processo de determinação preliminar de dumping, dano e o nexo causal, decorrem mais 120 dias. A determinação final poderá ainda levar mais 210 dias.

⁹ Carreira criada pela Lei n°. 9.620, de abril de 1998. Inicialmente a Lei previu a criação de 280 cargos com lotação a ser definida pelo Presidente.

foram admitidos¹⁰. Outro resultado de peso foi a reforma do marco que regulamentava as investigações de antidumping no Brasil. O Decreto nº. 1.602 de 1995 acabou substituído pela edição do Decreto nº. 8.058 em 2013. Em função de um número considerável de mudanças em matéria de política comercial exterior aliado a elevada procura da indústria por medidas antidumping, Veiga et al. (2013) chegaram a adjetivar a política comercial no Brasil durante o primeiro governo Dilma (2011-2014) como hiperativa.

Diante de toda a atenção que a aplicação de medidas temporárias ganhou, ao jogar luz sobre a defesa comercial do Brasil procura-se contribuir para o debate sobre as razões pelas quais o AD se tornou tão importante para a política comercial dos países em desenvolvimento. Com o crescimento do número de medidas impostas para assegurar a competição no mercado doméstico, a exposição da política de comércio exterior brasileira era inevitável.

Portanto, a pesquisa tem como objetivo geral descrever a relação que a aplicação de medidas antidumping no Brasil mantém com seu propósito original. Para identificar elementos teóricos e empíricos que afastem/aproximem a utilização de medidas antidumping do seu propósito e dos princípios do sistema multilateral de comércio será preciso responder perguntas tais como: Qual a razão do surgimento de um departamento específico na pasta da indústria e comércio para tratar da defesa comercial? O grande número de investigações iniciadas e medidas impostas faz um país mais protecionista? Qual a relação entre as flutuações macroeconômicas e variações do câmbio com a defesa comercial no Brasil? Questiona-se ainda por que aconteceu tão tarde, e de forma tão rápida? A partir de que momento e quais as razões que elevaram a aplicação da legislação antidumping entre as prioridades dos governos?

Ainda, existe uma dimensão pouco explorada nas pesquisas em matéria de política de comércio exterior que escapa às leituras tradicionais. Para tanto, a pesquisa avança com a inclusão de um estudo de caso: as importações de calçados chineses pelo Brasil. Assim, a pergunta inicial não será meramente respondida com a receita tradicional da literatura revisada, mas traz contribuições que somente uma análise setorial poderia conferir. A hipótese central baseia-se na ideia de que os efeitos e motivações para utilização de medidas antidumping é muito mais complexo que apenas os números de casos/países. Se existem detalhes muito além do que os modelos com dados agregados tentaram mostrar, com uma

¹⁰ Durante as entrevistas não foi possível determinar com precisão o tamanho da equipe do DECOM entre 2011 e 2012, mas as respostas apontaram para um número que variou de 20 até 30 ACEs.

visão menos pessimista do ADA, e sua implementação no Brasil, contesta-se aqui a capacidade de generalização diante de casos específicos.

Entre a defesa e o protecionismo, tidos como conceitos ambivalentes, Mahrenbach (2013) avalia que o pesquisador tem a opção de observar a condução da política de comércio exterior, e no caso específico da pesquisa, da defesa comercial, na procura por sinais de *cooperação* econômica com instituições internacionais, como significado de defesa, ou, por outro lado, indícios de *isolamento* regional e doméstico, na figura do protecionismo. O isolamento doméstico foi uma hipótese verificada e que predominou no Brasil até os anos 1990, quando foi superado na gestão Itamar Franco (1992-1995).

Embora fosse parte das discussões em Havana¹¹ e membro fundador do GATT, somente na Rodada do Uruguai o Brasil afiançou sua opção pelo modelo multilateral de comércio. As mudanças das administrações Collor/Itamar possibilitaram concluir o abandono da Industrialização por Substituição de Importações para uma guinada rumo à abertura e aceitação dos acordos negociados no âmbito do GATT. Essa nova etapa da política externa, alinhada com os esforços de implementação do Plano Real pelo Ministério da Fazenda, que foi chamada de *autonomia pela participação* por Vigevani e Cepaluni (2007), submeteu todos os demais ministérios a um rumo diferente. A política externa não abandonou o ensejo de autonomia ao mesmo tempo que reforçou o espaço brasileiro nos fóruns internacionais. Ela trouxe mudanças de objetivos que afetaram a defesa comercial ao provocar uma série de ajustes ao longo de sua curta existência.

Para identificar comportamentos protecionistas ou liberais em matéria de defesa comercial, devemos observar no espectro das escolhas estratégicas para a política de comércio que, de alguma maneira, amálgama os interesses econômicos do Estado com as demandas e preferências dos grupos de interesse. No caso de observar as decisões em matéria de comércio, as escolhas possíveis variam da busca pela substituição, de uma reforma do modelo ou o seu simples uso, e, portanto, aceitação do sistema multilateral de comércio e de todos os seus compromissos.

As regras do sistema multilateral, quando aceitas e/ou aprofundadas, são sinais de ratificação do modelo vigente. Essa é uma avaliação que pode ser feita ao colocar em perspectiva o engajamento do Brasil, que foi presente, mas de alcance limitado até os anos

¹¹ A Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas, realizada em Havana, Cuba, de 21 de novembro de 1947 a 24 de março de 1948, redigiu a Carta de Havana. No documento foram resumidos os Acordos estabelecidos na Conferência. A Carta previa a criação de uma Organização Internacional de Comércio, que expandiria o comércio mundial e removeria suas barreiras. A Conferência contou com 54 países, inclusive o Brasil.

1990. O país abandonou uma postura de afastamento (que durou até o lançamento da Rodada do Uruguai) para tornar-se um importante ator na Rodada de Doha. Já outra ideia de distanciamento do ideal liberal poderia ser a opção por acordos regionais. Nesse aspecto, a inserção regional estaria competindo, em certa medida, com a opção do sistema multilateral (MAHRENBACH, 2013). Ainda, os acordos megarregionais, que aparecem na pauta de política comercial de alguns países, poderiam ser outro sinal da prevalência de comportamentos que tendem ao distanciamento.

A hipótese do protecionismo em termos dos interesses econômicos, refletidos nas opções de liberalização, neutralidade, afiliação e isolamento, são verificáveis no âmbito da aplicação do Acordo Antidumping. Nesse sentido, espera-se que a liberalização signifique que as medidas AD aplicadas não possuem viés na decisão, isto é, um país com viés de isolamento teria medidas AD frequentemente contestadas no DSU.

A preocupação do abuso e portanto, de sinais de protecionismo (indicados pelo uso de medidas) é medido pelo número de casos em que as barreiras temporárias impostas pelo Brasil foram contestadas no *Dispute Settlement Understanding*. Do contrário, poderia ser observado que a não contestação de medidas aplicadas no âmbito multilateral refletem a opção pela liberalização. Portanto, o número de medidas AD que foram contestadas em relação ao total de casos (considerando situações nas quais o Brasil assumiu posições de respondente) são um indicativo do mau uso e/ou abuso dos instrumentos de defesa comercial.

Sendo assim, a pesquisa foi orientada pelos seguintes objetivos específicos:

- a) inventariar a evolução do uso de medidas antidumping entre os Membros da OMC;
- b) recuperar e relacionar a trajetória brasileira no sistema multilateral de comércio durante as discussões sobre o Acordo Antidumping;
- c) descrever e analisar o curso da política antidumping do Brasil enfatizando seus *policy-makers*;
- d) analisar a modernização do marco normativo que regulamenta as investigações AD;
- e) estimar os efeitos da imposição AD sobre o comércio de calçados importados da China;
- f) discutir a relevância da aplicação de direitos AD sobre os calçados importados da China;
- g) apontar indicativos para futuras análises que retomem e desenvolvam essa agenda de pesquisa a partir de novos enfoques e abordagens.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA

A tarefa de identificar e descrever os elementos capazes de adjetivar a defesa comercial de um país determinou um esquadramento de pesquisa singular. Portanto, partimos de uma análise qualitativa que será realizada através de um denso resgate histórico com foco no Acordo Antidumping. Ela também culmina com uma abordagem aplicada (métodos quantitativos) para medir os efeitos da aplicação das medidas sobre os calçados chineses. Esses diferentes elementos são problematizados à luz de um marco teórico que reúne e combina a literatura de ciência política e economia, que faz referências a análise de políticas públicas e relações internacionais, sobretudo na vertente de estudos sobre a política de comércio exterior.

O estudo foi dividido em três capítulos que seguem a presente introdução. No primeiro através de uma pesquisa descritiva apresenta-se a evolução histórica do Artigo VI do GATT, ao passo que procura-se desenhar a política de comércio exterior brasileira pela dicotomia proteção *versus* protecionismo. A questão foi observada na busca de sinais de cooperação com as instituições internacionais do comércio através da participação brasileira nas Rodadas de comércio. De outro lado, o capítulo descreve o conjunto de reformas econômicas e comerciais que afetaram a condução da defesa comercial no Brasil.

Considera-se, portanto, a trajetória e posições adotadas em Doha (2001), especificamente, no Grupo Negociador de Regras (2002) em relação ao AD como termômetro para medir a dicotomia proteção/protecionismo. A definição de comportamento é possível pois no decorrer dos encontros em dez Reuniões Ministeriais verificou-se a existência de um grupo informal de 15 membros¹², denominados “amigos” ou “*Friends of Anti-Dumping Negotiations*” (FANs). Na Reunião de Genebra (2009), os FANs acreditavam que o Acordo Antidumping deveria ser reformado para evitar o que consideravam abusos (uma vez que era formado por países exportadores e, portanto, alvos de medidas antidumping). O Brasil, individualmente, e também junto dos FANs, submeteu propostas a fim de esclarecer e aperfeiçoar a condução das investigações contra práticas de dumping.

Uma outra posição foi adotada pelos maiores aplicadores, os Estados Unidos e a União Europeia, os quais procuraram assegurar que o uso de medidas AD permanecesse efetivo, ou seja, sem mudanças profundas. O acompanhamento das Declarações Ministeriais

¹² O grupo, criado em 2008, além do Brasil, conta com o Chile, Colômbia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japão, Coreia do Sul, México, Noruega, Singapura, Suíça, Taipei Chinesa, Tailândia e Turquia.

ajudarão a entender a utilização e o engajamento brasileiro com o sistema multilateral, dentro de uma trajetória unívoca, mas de diferentes gradações entre os últimos governos.

O capítulo perpassa a primeira onda de fortalecimento do departamento de defesa comercial do Brasil, que aconteceu no final do Governo Itamar Franco e primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso – embora o comércio não fosse uma pauta dominante. Novos ajustes foram efetuados sob o governo Lula e, especialmente, no primeiro Governo Dilma após o lançamento do Plano Brasil Maior (PBM). O PBM entrou para a história com a inclusão de medidas para fortalecer a defesa comercial enquanto matéria de política industrial. Atendendo uma demanda antiga da indústria, foram incluídas no Plano diretrizes voltadas especificamente para a matéria de política e defesa comercial, as quais foram inventariadas e analisadas. Nessa etapa, a pesquisa tomou um tom mais exploratório, uma vez que pouco se sabe sobre a matéria, e, portanto, o objetivo foi aprimorar as ideias do sucesso, ou insucessos, do PBM para com a defesa comercial.

No capítulo seguinte a pesquisa retornou ao seu caráter descritivo, pois apresenta a economia política da defesa comercial e explora os números do AD após a criação da Organização Mundial do Comércio. Observa-se, primeiramente, os principais efeitos e motivações para o uso de barreiras temporárias ao comércio. Por conseguinte, procurou-se levantar estatísticas em termos dos maiores aplicadores e alvos de medidas antidumping. Ainda, a decomposição em uma dicotomia proteção (criação) e protecionismo (desvio de comércio) foi testada através de um modelo econométrico para os dados de importação de calçados.

No terceiro capítulo, a pesquisa se debruçou sobre o estudo de caso e em suas contribuições para o objetivo geral. Nesse ponto, é possível ver o inte-relacionamento Estado-entidade de classe, uma vez que os documentos e a mídia revelaram os bastidores desse caso. Da abertura comercial, ao aumento da concorrência nos anos 2000, o caso do antidumping para os calçados chineses acrescentou novas evidências dos traços da política de defesa comercial.

Diante disso, a opção foi também por acrescentar recursos metodológicos capazes de fornecer indícios robustos para a tese, tais como: pesquisa e revisão bibliográfica, entrevistas semiestruturadas e análise documental. O principal eixo da análise sobre a modernização do marco normativo deflagrada pelo PBM recaiu na interlocução da formulação e implementação do novo Decreto 8.058/2013, no qual as entrevistas¹³ foram direcionadas com os *policy*

¹³ À exceção da entrevista com o Sr. Aluísio Lima-Campos, as entrevistas foram feitas por telefone ou Skype e, em sua maioria, gravadas. Com alguns dos entrevistados, a pesquisa deixou seu tom semi-estruturado e passou

makers e outros atores envolvidos na investigação dos calçados e também na edição do novo Decreto. Elas foram realizadas entre junho de 2015 e janeiro de 2018. De início, os componentes selecionados da amostra foram relacionados com a análise bibliográfica. Depois, a partir da relação documental e suas ligações com os cargos que ocupavam nos quadros dos ministérios ou entidades. No total foram feitas 11 entrevistas de forma semiestruturada.

Já em relação a análise documental, o levantamento foi feito através da pesquisa do arcabouço legal e normativo (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, etc.) que dizem respeito à política de defesa comercial, bem como considerou-se as publicações oficiais das entidades de classe (CNI e FIESP) e do próprio DECOM. Como se verá ao longo dos capítulos, há um entrelaçamento entre os documentos e as entrevistas. E os três capítulos, embora isolados, são complementares entre si uma vez que coadunam com elementos-chave que ajudam a explicar a defesa comercial no Brasil.

para entrevistas em profundidade, que se repetiram entre 2015 e 2018. A aproximação com alguns entrevistados, possibilitou que além das entrevistas por telefone, e-mails com mais informação fossem trocados durante toda a pesquisa.

2 MEDIDAS ANTIDUMPING NO BRASIL: DE COADJUVANTE À PROTAGONISTA DA POLÍTICA COMERCIAL

A política comercial de um país pode ser entendida como o resultado da clivagem do conjunto de interesses entre atores domésticos, os quais tem como fim, aumentar o seu nível de bem-estar. Ainda, todo resultado está sujeito ao grau de autonomia que um governo possui, bem como esse reage à atuação de grupos de pressão. Na América Latina, a redemocratização e a abertura comercial tardia revelaram ganhadores e perdedores, uma vez que nem todos os setores saíram beneficiados.

A indústria brasileira de calçados e, sobretudo a de brinquedos, sofreram com a liberalização comercial dos anos 1990. Contudo, as medidas em matéria de política comercial para atenuar a concorrência estrangeira foram diferentes entre os ramos da indústria. Para a primeira, a solução encontrada foi a aplicação de direitos antidumping, enquanto a segunda buscou abrigo em outro Acordo de defesa comercial no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). A indústria de brinquedos, também impactada pelo aumento das importações, foi amparada por um dispositivo de defesa comercial de caráter mais complexo e menos corriqueiro: as medidas de salvaguarda.

Este é um fenômeno comum, e que não se restringe ao Brasil, pois entre os membros da OMC existe o predomínio da utilização de medidas antidumping em relação a salvaguardas. O arroz¹⁴, por exemplo, foi outro setor que pleiteou tal fim, mas uma vez que no Mercosul predomina o livre fluxo de mercadorias, e uma política regional de salvaguardas, não foi possível. No caso dos calçados, a proposta chegou a circular no setor durante o início dos anos 2000¹⁵, mas foi substituída pela aplicação de medidas antidumping em 2010 (a investigação foi aberta em 2008¹⁶). A preferência pela utilização do Acordo Antidumping (ADA – do inglês, *Anti-Dumping Agreement*) é explicada pela diferença nos procedimentos, uma vez que o ADA é mais flexível quando comparado à aplicação de salvaguardas, bem

¹⁴ Para mais detalhes sobre o caso do arroz e os problemas diplomáticos causados pela decisão do colegiado da Turma da 4ª Região do Tribunal Superior Federal, ver Perotti (2000).

¹⁵ Sob a presidência de Elcio Jacometti, a Associação Brasileira da Indústria de Calçados (ABICALÇADOS), a entidade teve seus interesses atendidos, pelo menos, em parte. Pois o Comitê Executivo de Gestão da Câmara de Comércio Exterior (GECEX) se reuniu, em junho 2005, objetivando atender as demandas de setores identificados pelo governo para pedir salvaguardas, como o têxtil e o de calçados. Contudo, os danos para a indústria de calçados não foram considerados gravíssimos, assim como demanda o Acordo.

¹⁶ A investigação contou com direitos provisórios definidos pela Resolução nº. 48, de 08 de setembro de 2009, e foi assinada pelo então Ministro Miguel Jorge (Março de 2007 a 31 de dezembro 2010), presidente da Câmara de Comércio Exterior. Miguel Jorge foi o último Ministro do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do governo Lula (2003-2010).

como possui medidas finais com duração mais longa (um ano a mais, entre outras¹⁷ características).

A investigação, pela Associação de Classe representante dos produtores e exportadores de calçados, e presidida por um dos maiores produtores de artigos esportivos¹⁸ do Brasil, gerou grande repercussão. Por um lado, a preocupação foi a possibilidade de se criar um pesado custo para o consumidor brasileiro¹⁹. De outro, fabricantes mundias de material esportivo constituíram uma associação, e se manifestaram contrários à aplicação de medidas AD.

Debates como esse também geram questionamentos sobre a condução do processo de investigação, uma vez que a autoridade investigadora goza de elevado grau de discricionariedade para utilização do Acordo Antidumping. Este argumento é central entre os críticos do ADA que tendem a enfatizar que, quanto mais um país recorre à aplicação desses direitos, mais questionável é a natureza de tais medidas.

De modo a abarcar a complexa e ambivalente discussão sobre a defesa da indústria doméstica e o protecionismo, segue-se a metodologia utilizada por Mahrenbach (2013). A autora salienta que o pesquisador tem a opção de observar a condução da política comercial, e no caso específico da pesquisa, da defesa comercial, na procura por sinais de *cooperação* econômica com instituições internacionais, como significado de defesa, ou, por outro lado, indícios de *isolamento* regional e doméstico, representando uma inclinação ao protecionismo.

Explicar o comportamento contemporâneo da aplicação de medidas antidumping no Brasil, significa entender também a natureza da própria legislação. Optou-se pela observação da defesa comercial do Brasil em dois cenários. Por um lado, é preciso avaliar as escolhas

¹⁷ Através da Portaria Interministerial Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Turismo (MICT)/Ministério da Fazenda (MF) nº. 9, de 21 de junho de 1996, estabeleceu-se a aplicação de medida de salvaguarda provisória sobre as importações de brinquedos. Em 30 de dezembro de 1996, foi publicada a Portaria Interministerial MICT/MF nº. 21, de 19 de dezembro de 1996, a qual considerou o Parecer DECOM nº. 17, de 7 de novembro de 1996, procedente e estabeleceu a aplicação de medida de salvaguarda na forma de elevação do imposto de importação sobre as importações de brinquedos. A medida teve o seguinte cronograma de desgravação: 43% em 1997; 29% em 1998; e 15% em 1999 – este é um elemento que o Acordo Antidumping não possui, uma vez em que a medida imposta tende a permanecer inalterada durante todo o período de vigência. Contudo, pode ser renovada, pois a Resolução nº. 47, de 29 de dezembro de 2003, que encerrou a revisão, concedeu mais um ano de proteção para a indústria.

¹⁸ O presidente da ABICALÇADOS à época era também o diretor executivo da Vulcabras, Milton Cardoso, a empresa é fabricante de marcas esportivas como Olympikus e Reebok (atualmente não representa mais a marca).

¹⁹ A primeira medida antidumping imposta sobre os calçados foi em regime provisório. A Resolução nº. 48, de 8 de setembro de 2009, determinou a imposição de uma margem antidumping de US\$ 12,47 por par, contra os calçados com origem na República Popular da China. O Artigo 2º ressaltou que cálculo o direito antidumping provisório foi aplicado por razões de interesse nacional, uma vez que considerou a elevação do Imposto de Importação para os calçados no período de investigação a fim de evitar ônus excessivo à população de menor poder aquisitivo. A margem equivale ao valor normal médio ponderado de US\$ 26,05/par *Free On Board* (FOB) e de um preço de exportação médio ponderado de US\$ 7,12/par FOB.

estratégicas de uma maneira mais geral, isto é, àquelas feitas em termos de política de comércio ao longo das Rodadas de Comércio. Para isso, a primeira parte, disposta nos dois primeiros subitens (2.1.1 e 2.1.2), coloca a utilização de medidas antidumping em perspectiva. Sua construção foi fundamentada na literatura que cobriu as Rodadas que aconteceram no âmbito do Acordo Geral de Comércio e Tarifas, em inglês *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT). Também, a pesquisa em um grande número de documentos oficiais das Rodadas possibilitou, de maneira indutiva, compreender o instrumento em questão. Com isso, procurou-se descrever a natureza do surgimento da legislação antidumping e sua utilização entre os países que fazem parte da OMC a fim de comparar com a experiência brasileira.

O terceiro, e último subitem (2.1.3) da primeira parte (2.1), cobre unicamente a Rodada de Doha. É neste subitem que levanta-se um indicador para medir o grau de proteção/proteccionismo. Através das propostas submetidas na Rodada com relação com ao tema, a observação da postura do Brasil foi fundamental. Considera-se a centralidade da trajetória e das posições adotadas ao longo das Reuniões Ministeriais em Doha (2001) e assim a pesquisa voltou-se para análise das atividades do Grupo Negociador de Regras (2002). Ao longo das dez Reuniões Ministeriais, Atas e muitos documentos que circularam, procurou-se por sinais da dicotomia liberalização (reforma do Acordo) e manutenção dos conceitos (proteccionismo).

A tarefa de definir o que seria apenas defesa ou proteccionismo é possível uma vez que na Reunião de Genebra (2009) tornaram-se oficiais essas posições. De um lado formou-se um grupo, composto em maioria por países exportadores, os quais acreditam que o Acordo Antiduping deveria ser reformado para evitar o que consideravam abusos. O grupo é formado por 15 membros²⁰, denominados “amigos” do antidumping ou “*Friends of Anti-Dumping Negotiations*” (FANs), o quais defendem a reforma ou substituição do ADA. Contudo, nesse caso, a “reforma” significa um maior grau de liberalização, ao passo que as demais posições constituem um comportamento oposto.

O Brasil, individualmente, e também junto do Grupo, submeteu propostas a fim de esclarecer e aperfeiçoar a condução das investigações contra práticas de dumping. Uma outra posição foi adotada pelos maiores aplicadores, os Estados Unidos e União Europeia, que claramente procuraram assegurar que o uso de medidas AD permanecesse efetivo para o combate ao comércio desleal. As Declarações Ministeriais ajudaram a compreender a parte da preferência brasileira pela utilização de medidas antidumping e o seu engajamento com o

²⁰ O grupo, criado em 2008, além do Brasil, conta com o Chile, Colômbia, Costa Rica, Hong Kong, China, Israel, Japão, Coreia do Sul, México, Noruega, Singapura; Suíça, Taipei Chinesa, Tailândia e Turquia.

sistema multilateral. Portanto, explorou-se a trajetória, adotada pelo Brasil ao longo dos últimos governos que, embora caracterizada como unívoca, não deixa de apresentar matizes e gradações.

Na segunda parte do capítulo (2.2), o olhar se volta apenas para o Brasil, sem perder o foco nas matérias negociadas em Doha, e nas alterações do Decreto 8.058 de 2013. Para falar da natureza e da postura contemporânea da defesa comercial no Brasil, foi realizada uma pesquisa bibliográfica capaz de descrever o conjunto de reformas econômicas e comerciais que afetaram a condução da defesa comercial no Brasil.

No subitem (2.2.1) procurou-se compreender como as mudanças efetuadas na política comercial buscaram conferir maior ou menor autonomia nas decisões em matéria de comércio. Entre a extinção da Carteira de Comércio Exterior²¹ (CACEX) e a criação do Departamento de Defesa Comercial (DECOM) em 1995, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), procurou-se por traços da herança institucional da política comercial substitutiva de importações, isto é, ideias, instituições formais e práticas que teriam sido herdadas do modelo anterior. Posteriormente, o processo de afastamento da influência do Ministério da Fazenda continuou a partir de 2001 com o reforço do papel decisório da Câmara de Comércio Exterior²² (CAMEX), a qual compete a aplicação de medidas de defesa comercial. Houve então um reposicionamento das competências que antes eram dos Ministros da Indústria, Comércio e Turismo (posteriormente Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Indústria, Comércio Exterior e Serviços) e, da Fazenda, conferindo maior grau de autonomia para uma política comercial menos interventora no ambiente econômico. Isto é, criou-se um espaço para uma ação menos discriminatória e que deu mais atenção ao livre mercado.

²¹ A Carteira de Comércio foi um órgão que funcionou dentro do Banco do Brasil. Foi criado pela Lei nº. 2.145, de dezembro de 1953, em substituição à Carteira de Exportação e Importação (CEXIM) – igualmente subordinada ao Banco do Brasil. Esta reformulação institucional se deu em função da mudança na política cambial do país – Instrução 70, de outubro de 1953, da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Nas reformas do Governo Collor a CACEX foi extinta e substituída inicialmente pelo Departamento de Comércio Exterior (DECEX), que passou a funcionar junto do recém criado Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP). Com novas reformas ministeriais, o DECEX foi sucedido pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). Vale lembrar que o controle de importação através da emissão de licenças especiais ou bens com importação proibida (Anexo C da CACEX) foram relaxados nas primeiras reformas comerciais do final dos anos 1980, quando foi feito o que Fritsch e Franco (1992) chamaram de “etapa da racionalização” do nível de proteção no Brasil, que foi seguida das reformas tarifárias e conclusão do Mercosul. O tema CACEX será posteriormente abordado.

²² É um Órgão integrante do Conselho de Governo da Presidência da República, com cunho consultivo, criada pelo Decreto nº.1.386, de fevereiro de 1995, inicialmente com o Chefe da Casa Civil da República como Presidente. Posteriormente, a presidência do conselho passou ao Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Atualmente, segundo o Decreto nº. 9.029, de abril de 2017, o Chefe da Casa Civil da Presidência da República voltou a presidir Órgão.

Finalmente, o item 2.2.2 contempla a busca por comportamentos protecionistas ou liberais em matéria de defesa comercial ao direcionar o olhar sobre as escolhas estratégicas para a política de comércio exterior. No caso de observar as decisões em matéria de comércio, a opção na pesquisa foi procurar padrões de comportamentos ao longo do governo Dilma. Portanto, toda matéria em política de defesa comercial, bem como a postura da delegação brasileira nas negociações sobre a questão em Doha são matéria do subitem 2.1.3. A hipótese testada depende de uma anterior, pois uma vez conhecida as posições da Rodada sobre grupos ou países e posições/propostas mais liberais e protecionista, foi possível procurar por tais nas alterações trazidas pelo novo Decreto que regula a aplicação de medidas antidumping no Brasil.

2.1 ANTIDUMPING: DEFESA COMERCIAL NO SISTEMA MULTILATERAL

A perda de espaço do pensamento mercantilista, questionado nas obras de Adam Smith e David Ricardo, foi marcada pelo fim da secular Lei dos Cereais²³ (com a promulgação do *Importation Act* de 1846, na Inglaterra). Este foi o primeiro grande passo na Inglaterra²⁴ para que as ideias liberais virassem política comercial de fato. Embora a revogação da Lei tenha acontecido apenas depois da exposição das teorias dos clássicos da economia política, os quais não viveram para presenciar tal mudança de paradigma, seu fim simbolizou a cruzada inglesa em sua nova política comercial. Esta ação foi seguida de uma campanha de redução tarifárias por Richard Cobden²⁵ ao longo dos anos 1860²⁶. Esses são alguns exemplos que ilustram perfeitamente um importante ponto de inflexão no objetivo da

²³ “The Corn Laws were designed to protect grain producers in the United Kingdom of Great Britain and Ireland against competition from the cheaper foodstuffs that might be imported.” (VANGRASSTEK, 2013, p. 40)

²⁴ Para uma discussão do Liberalismo e Liberalização Comercial na Inglaterra no século XIX, a obra de Cain (1999) apresenta o processo histórico do desenvolvimento dessa doutrina, bem como Irwin (1993a, 1994) e Nye (1991).

²⁵ Richard Cobden foi um industrial, economista e político britânico. Com a eleição de Robert Peel para Primeiro Ministro (1841) Cobden entrou para a política. Era membro radical do Partido Liberal e defendia o fim da *Corn Laws*, bem como foi o negociador do Tratado Cobden–Chevalier (re)estabeleceu o comércio França e Inglaterra. Uma das obras que retratam Cobden e sua contribuição para o comércio internacional pode ser encontrada em Morley (1903).

²⁶ O Acordo Anglo-Francês, conhecido também por Tratado de Cobden-Chevalier (1860), foi a primeira aplicação do princípio da Nação Mais Favorecida, do inglês *Most Favored Nation* (MFN). Derivado de uma ação unilateral inglesa, logo se expandiu e alcançou outros países da Europa e até a *Zollverein* Alemã (1865). O comércio cresceu rapidamente no período que compreende 1870-1913, nesse sentido, o fluxo comercial de mercadorias apareceu como um fator de peso na balança da paz no continente, ao mesmo tempo em que o comércio é dependente deste último fim – a próxima nota de rodapé reforça esta ideia. Vale ressaltar que o Tratado Anglo-Francês ficou restrito a redução de tarifas para um grupo pequeno de produtos, sendo que outros tipos de restrições não foram contemplados na época. Lampe (2010) chama atenção para o período, pois “in the 1860s and 1870s multilateralism was not on the horizon (except for the *Zollverein* in the context of German unification)”.

política comercial Inglesa, a qual tornou o fim dos monopólios na circulação de mercadorias um especial vetor na acumulação da riqueza.

As mudanças no curso da política comercial dos Estados são uma constante na história do comércio internacional. Em um estágio inicial, foram explicadas por uma série de impulsos domésticos, questões de prestígio ou fruto da ação pessoal e espontânea do chefe de Estado. Na idade do Absolutismo, enquanto questão de rivalidade entre as grandes potências, o interesse econômico pelo domínio do comércio era, sobretudo secundário. O comércio internacional expandiu-se enquanto esforço coletivo apenas na parte final do século XIX.

Junto da Segunda Revolução Industrial inglesa, a expansão da doutrina do livre comércio do final do século XVIII abriu caminho para a discussão sobre as práticas e costumes no âmbito do comércio internacional. É nesse contexto que surgiram as primeiras leis voltadas para tratar do combate a práticas desleais no comércio. Portanto, a articulação do comércio com a política externa implica um conjunto de medidas rico em detalhes e repleto de contradições.

A imposição de uma obrigação alfandegária adicional sobre importações surgiu há mais de um século enquanto uma ação especial. Esta era restritiva e discriminatória contra práticas e estratégias predatórias no comércio internacional. Portanto, entende-se a medida antidumping²⁷ como um instrumento dotado de uma natureza distante da ideia de protecionismo, pois nasceu de um esforço que buscava garantir a proteção da indústria doméstica. Ao focar em determinado produto, e oriundo de um exportador, em específico, procurava – ao final – colocar a economia mundial em uma posição de maior eficiência. Em teoria, e por se tratar de uma ferramenta de proteção, o AD representa a garantia do emprego eficiente dos fatores produtivos e a exploração das vantagens comparativas e naturais dos países, assegurando a expansão do modelo multilateral de comércio e o cumprimento dos contratos.

Atualmente, a preocupação maior na OMC parece não ser o dumping, mas a aplicação das medidas que buscam coibir tal prática. O acordo antidumping ainda é muito discutido, pois possui uma zona cinzenta em seus conceitos, que o torna vulnerável pela ameaça de não imparcialidade em sua aplicação. Há no Acordo Antidumping uma linha tênue, que separa a proteção do protecionismo, e não deixa garantia do real escopo da medida contra práticas desleais de comércio – determinadas pela autoridade investigadora doméstica.

²⁷ Dumping e antidumping são palavras inglesas e não constam no Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP) da Academia Brasileira de Letras. Como em outros idiomas, as palavras não possuem uma tradução para o português e, portanto, serão utilizadas em sua grafia original. Por serem incorporadas à língua portuguesa, dispensa-se o uso de itálico em sua grafia.

De todo modo, o AD é fruto de um acordo que institucionaliza a possibilidade de discriminação comercial enquanto um instrumento legal de proteção a fim de prevenir a indústria doméstica do dumping predatório. A identificação do dumping predatório fomenta um constante diálogo. Conforme a literatura consultada²⁸ é possível afirmar que o AD teve suas raízes junto da expansão da economia capitalista. E como todo novo tema, para uma concepção das ações destinadas a coibir tal prática no comércio internacional, passou por um primeiro estágio voltado à interpretação do problema.

Aberta a discussão, na etapa seguinte, buscou-se desenvolver uma estrutura legal para operacionalizar o controle das práticas consideradas desleais. Durante o período do GATT²⁹, tornou-se possível uma consolidação do AD enquanto o mais novo instrumento de política comercial entre seus signatários. Ao longo do período do Sistema Multilateral de Comércio da GATT/OMC, o tema ainda mantém espaço dentro de uma discussão que invariavelmente parte de questões relativas ao questionamento de conceitos e que acabam na conclusão de uma carência de harmonização das práticas de aplicação dos direitos AD. Contudo, o princípio do Artigo VI do GATT/OMC ainda conserva sua natureza econômica controversa e não parece haver um claro horizonte de mudança. Após mais de 100 anos de existência do instrumento, o antigo Artigo VI ainda figura como um ponto importante na Agenda de Doha – uma Rodada que permanece em aberto.

Uma compreensão do debate contemporâneo quanto à utilização de medidas antidumping depende de respostas que estão nas próprias raízes do problema com o dumping no curso da história do comércio internacional. Primeiramente, procurou-se esquadrihar o surgimento e a evolução da prática de dumping através da sistematização da discussão sobre o tema no âmbito do comércio internacional. Em seguida, abordou-se as reações de repressão desta prática desleal no comércio internacional.

O crescimento no fluxo comercial e o estabelecimento de uma consciência coletiva de cooperação, foi consolidado em uma primeira onda de globalização³⁰. Assim, a discussão do

²⁸ Para entender o desenvolvimento do problema do dumping nas economias capitalistas durante o início do século XX as pesquisas de Viner (1923), Jackson (1979) e Jackson e Vermulst (1989) são ricas fontes secundárias sobre o tema. Detalhes mais específicos sobre o tema no Canadá e Estados Unidos são apresentados em Seavey (1970). Outras obras também possuem certa importância como Finger (1991), Finger (1993), Ciuriak (2004) e Irwin (2004).

²⁹ Embora assinado em 1947, originalmente por 23 países, entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948 e perdurou até 1995, quando foi incorporado e ampliado pela Organização Mundial do Comércio (OMC – 1995). Para uma visão geral de suas funções e seu papel na Europa Ocidental pós-guerra ver GATT (1949, 1950, 1952, 1953), Diebold (1952) e Irwin (1993b e 1994). Há também pesquisas históricas mais recentes, como Trofimov (2012) e Drache (1997).

³⁰ Baldwin e Martin (1999) defenderam a preceção de duas ondas de globalização, divididas em períodos que vão dos anos 1820 até 1914 e de 1960 em diante. A Primeira Onda coincide com a ideia de Polanyi (1944), do

combate a práticas desleais de comércio atingiu a escala multilateral nos anos 1960, embora a utilização dos direitos antidumping tenha se mantido restrita aos países desenvolvidos. Classificado como uma prática de discriminação de preços, não é surpresa que as primeiras legislações antidumping floresceram em países de industrialização avançada.

Nos anos 1990, com a criação da Organização Mundial do Comércio e a abertura comercial dos países em desenvolvimento, a utilização de direitos antidumping se “globalizou” e reforçou a política comercial e industrial dos países em desenvolvimento. O Acordo Antidumping (ADA), conhecido por Artigo VI do GATT, foi incorporado na Organização Mundial do Comércio³¹ e continua sendo debatido nas Rodadas.

Deste modo, não se pretende aqui descrever ou discutir conceitos, outrossim, busca-se, sobretudo estudar as circunstâncias e medidas tomadas pelos principais países em relação à prática de discriminação de preços, do princípio do século XX até os desdobramentos contemporâneos, e então compreender a trajetória da defesa comercial brasileira. Para entender as mudanças e ajustes da defesa comercial do Brasil, é fundamental compreender essa enquanto parte do processo histórico da aplicação de medidas antidumping.

Procura-se, traçar a história das negociações que envolveram o tema, desde seu início até os contornos mais recentes, isto é, demarcam-se sucessivas etapas, inicialmente delineadas por ensejos unilaterais que foram depois superados e deram lugar às Rodadas do *General Agreement of Tariffs and Trade* (GATT). Já a subseção final tem como foco o papel do ADA na Agenda de Desenvolvimento de Doha (DDA). O objetivo foi prospectar e extrair a essência dos movimentos de política comercial e sua relação com a evolução dos mecanismos de defesa comercial.

2.1.1 Legislação Antidumping: a Era das Leis Nacionais

Em meio à expansão comercial do fim do século XIX cunhou-se a definição jurídico-política para o dumping, segunda a qual seu objetivo seria o combate a produtos importados com preços inferiores aos praticados no país de origem. Esta mesma denominação, que por vezes coloca os ganhos mútuos oriundos do livre comércio sob o entendimento das Leis e à vontade do Estado, gerou a polarização de um debate que permanece desde sua criação.

sucesso da *haute finance* e de quase 100 anos de paz.

³¹ Em 1995, a Organização Mundial do Comércio, em inglês *World Trade Organization* (WTO) substituiu o antigo GATT. Os 128 países da formação da OMC, atualmente já são mais de 159 membros que procuraram o sistema para negociar acordos e disputas comerciais.

Embora surgida originalmente em 1904, foi somente a partir de 1921 se convencionou uma definição rigorosa desta prática, que relaciona a discriminação de preços com efeitos negativos sobre a indústria do país importador. Embora os primeiros sinais do dumping tenham surgido da atuação de indústrias-chave da Primeira Revolução Industrial europeia, até o início do século XX as reclamações à prática foram raras e desprovidas de precisão em sua concepção. A instabilidade do período Entre-Guerras encerrou temporariamente o avanço da discussão sobre barreiras temporárias, pois o comércio perdeu terreno em face das crescentes hostilidades. A política comercial foi colada de lado tendo como resultado a completa ausência de cooperação internacional.

Em parte, as decisões em matéria de política comercial se tornaram mais políticas do que comerciais, pois foram ofuscadas pelas discussões de ordem geopolítica e recuperação do sistema financeiro predominante – no que se convencionou chamar de padrão-ouro³². De outro lado, a opção pela volta da *beggar-thy-neighbour policy* comprometeu a possibilidade de cooperação multilateral no âmbito da Liga das Nações – e o próprio comércio internacional dos anos 1920 até o início dos 1930.

Entre as pesquisas relevantes sobre o tema do dumping, enquanto um problema do comércio internacional, destaca-se o interesse de Jacob Viner. O autor se preocupou em estudar o fenômeno do ponto de vista da economia alemã em sua contemporaneidade. Viner (1923) lembra que nos textos de Adam Smith e David Ricardo havia uma alusão ao dumping embora tal prática se aproximasse mais de uma questão sobre subsídios para a exportação ou mudanças repentinas nos fluxos de mercadorias – derivadas de queda de preços. Em segundo lugar, o enfoque sobre dumping, além da identificação de um produto com preços discriminatórios, estabelece uma relação estrita com a intenção ou risco de dano para a indústria doméstica do mercado de destino.

Para Viner (1923), a estratégia de vender produtos com preços diferenciados foi uma prática verificada na Revolução Industrial inglesa do século XVIII, mas somente se intensificou no início do século XIX. A literatura especializada ressalta que este fenômeno iniciou restrito à prática da indústria de aço dos Estados Unidos e Alemanha. As práticas

³² Para Block (1977) a origem da “desordem” internacional acontece ao longo do período compreendido entre o fim da Primeira Grande Guerra e o início da Segunda Guerra Mundial. Para Polanyi (1944) a sociedade do século XIX esteve sedimentada sobre quatro instituições: i) o sistema equilíbrio de poder (que garantiu a paz); ii) o padrão-ouro (organização da economia mundial); iii) a crença no mercado autorregulável; e o iv) Estado Liberal, este último seria uma criação do próprio mercado autorregulável. Para o autor, o contato íntimo entre as finanças e a diplomacia ganhou corpo no período, pois guerras poderiam enfraquecer o sistema vigente (expansão comercial e financeira). O sistema precisava da paz para funcionar. Portanto, a *haute finance*, uma cooperação invisível, funcionou como a organização política e econômica para um sistema internacional da paz até a eclosão da Primeira Grande Guerra.

desleais se tornaram comuns e, com os Estados Unidos suplantando a Inglaterra no posto de maior economia mundial, a discussão se cristalizou posteriormente na criação de Leis nacionais que tratam do tema (HEES, 2012a).

Por se tratar de uma matéria prima fundamental em outras cadeias produtivas, a venda de aço a preços considerados predatórios fomentou o debate público no princípio do século XX. Foi uma estratégia que colocou o discurso liberal inglês³³ contra a parede, abrindo um novo campo de debate para os instrumentos de política e defesa comercial. Causou com isso a eclosão de um conflito de ideias, e ainda expôs as contradições do sistema liberal de comércio. Por um lado, os entusiastas do livre comércio defendiam a compra de um produto “dumpiado”, pois não viam problemas na aquisição de matérias-primas mais baratas. De outro lado, para as empresas afetadas pela concorrência estrangeira, tal prática traria o risco de redução da parcela vendida no mercado e, conseqüentemente, a queda dos lucros e do nível de emprego.

Como salientado, a prática do dumping foi verificada em períodos anteriores ao século XX. No princípio dos anos 1800 a venda de produtos com preços diferenciados entre mercados foi verificado na indústria inglesa e alemã³⁴. Em um primeiro momento, Jacob Viner demonstrou que esta prática foi apenas um entre os diversos desdobramentos que o fim das invasões napoleônicas desencadeou. Portanto, entende-se que o reestabelecimento do comércio abriu também a possibilidade para práticas predatórias da indústria inglesa em outros produtos. Em especial, itens da indústria de fios, roupas e *commodities*, das quais a Inglaterra acumulou um grande estoque pós-conflito, foram exportados a preços inferiores do mercado inglês para os Estados Unidos.

O governo americano reagiu diante da mudança de cenário em matéria de política comercial. Foi somente após 1815 que os produtores de aço norte-americanos se defrontaram com a forte competição da Inglaterra, Suécia e Rússia (TAUSSIG, 2010, p. 51). Entre outras variáveis, Hufbauer et al. (2010) ressaltou que os aumentos de tarifa no início dos anos 1800 aconteceram também por demandas fiscais, propostas pelo presidente James Madison (1809-1817), em movimento conhecido por *Tariff Act of 1816*. Os atos tarifários de 1816³⁵ nos

³³ Para Milza (2007) a paz e o equilíbrio entre as potências europeias foram fundamentais para a política externa e comercial empregada na Inglaterra. Milza lembra que a paz, assim como defendido por Polanyi (1944), desempenhava um papel fundamental no modelo econômico adotado por uma nação como a Grã-Bretanha, insulada e com uma enorme capilaridade marítima – requerida pelo seu sistema colonial.

³⁴ Milza (2007) e Viner (1922), que estudaram o período para Alemanha, ressaltam que mesmo após o Primeiro Reich de Bismarck, e no princípio do século XIX, o comércio internacional não foi uma preocupação central. Como lembra Milza (2007, p. 12), o setor de fundição e a indústria somente “[...] a partir de 1880 começa a ultrapassar a produção agrícola, em valor global”.

³⁵ Segundo Taussig, “The system of protective legislation began in 1816, and was maintained till toward the

Estados Unidos foram a primeira reação organizada da indústria doméstica americana em decorrência das incursões comerciais externas.

A prática inglesa não ficou restrita à América do Norte, e inclusive o Brasil, foi destinatário de produtos com dumping em idos de 1810. Viner (1923) atribui essa atuação em função da aproximação da Inglaterra com o Brasil sob o respaldo da abertura dos portos com a chegada da Família Real Portuguesa na colônia – uma vez que Napoleão manteve o bloqueio ao continente europeu.

Essa foi uma prática igualmente corriqueira das indústrias de material elétrico, carvão e aço da Alemanha até o início do século XX. Contudo, Viner (1923) apontou uma outra razão para o predomínio dessa prática por parte da indústria alemã. Diferentemente do que se verificou na Inglaterra, a política de preços discriminatória foi um padrão de comportamento adotado e impulsionado pela atuação de cartéis na Alemanha de Otto von Bismarck (1871-1890). Segundo Milza (2007), no período Bismarquiano as potências europeias não recebavam a concorrência dos Estados Unidos, mas de 1871 a 1893 a população “cresce de 39 para 62 milhões de habitantes [...] e a economia americana conhece um novo avanço” (MILZA, 2007 p. 53).

A paz e a coesão entre o norte e sul foram o pano de fundo para a mudança de política externa americana. Nesse espaço de tempo, os Estados Unidos aproximaram-se do nível das grandes potências industriais, “em 1890 a produção industrial ultrapassa em valor a agricultura, e em 1894 atinge o primeiro lugar, à escala mundial”. (MILZA, 2007 p. 54). A expansão da indústria pesada atingiu países fora da Europa e com isso elevou também o grau da discussão comercial sobre práticas desleais.

Jackson e Vermulst (1989) salientam que o dumping, enquanto questão específica, se cristalizou pela discussão pública e constante entre os Estados Unidos e Inglaterra no final do século XIX. Contudo, uma legislação para o tema surgiu em um terceiro país. O Canadá, durante a expansão de sua malha ferroviária, reconheceu que sua indústria de aço estava sendo ameaçada pela concorrência americana. A mudança de política externa e comercial americana abriu oportunidades no mercado para a *US Steel Corporation*. Segundo Finger (1993), essa última, protagonizou uma incursão no mercado canadense com pesadas vendas

end of the decade 1830–40; [...] the foreign market for grain and provisions, which had been highly profitable during the time of the Napoleonic wars, and which there had been a spasmodic attempt to regain for two or three years after the close of our war in 1815, was almost entirely lost. On the other hand, a large number of manufacturing industries had grown up, still in the early stages of growth, and still beset with difficulties, yet likely in the end to hold their own and to prosper” (TAUSSIG, 2010, p. 58-64).

de aço a preços, segundo o sindicato canadense, inferiores aos de mercado. A venda agressiva de aço caracterizou uma ação considerada predatória e desleal.

Em reação à prática da indústria americana, o Canadá protagonizou a primeira versão de uma definição formal para o dumping. Segundo lembra Seavey (1970), o debate público canadense apoiou a ideia que a venda de um determinado produto não deveria ter um preço inferior ao valor de mercado, o que foi chamado de *fair market value*. Portanto, no ano 1904 ficou publicamente reconhecida a relação entre o dumping e sua ameaça para o estabelecimento da indústria doméstica. Finger (1993) lembra que o então Primeiro-Ministro canadense, Wilfrid Laurier Fielding (1896-1911), foi levado a encontrar uma saída alternativa a simples elevação de tarifas a fim de garantir a ordem nos domínios além-mar do Rei Edward VII (1901-1910) da Inglaterra.

Foi a primeira vez em que o antidumping tornou-se objeto enquanto instrumento de defesa da concorrência no âmbito do comércio internacional, bem como uma alternativa à elevação de tarifas. Na visão de Finger (1991), tal medida foi a perfeita oportunidade para um antigo fim. Segundo o autor, o Canadá possuía uma longa história de política comercial protecionista e, embora a primeira Lei antidumping seja fruto de uma necessidade, ela serviu como uma provisão seletiva sobre as importações. Para o autor, a versão canadense foi uma Lei que serviu para justificar ações contra todo o tipo de importações as quais o nível de tarifa aplicado já estivesse em um patamar elevado.

Ciuriak (2004, p. 1) salienta que foi introduzida na literatura uma definição de “*special duty on under-valued goods*”, mas não havia a exigência de um teste de dano estabelecido pela redação da Lei canadense de 1904. O autor lembra que sua aplicação foi restrita a bens ligados à maquinaria pesada e para extração de ouro, e somente expandido para outros bens em 1907.

A terminologia de dumping foi ampliada por Viner (1923), que via a prática como uma discriminação de preços entre mercados por uma série de motivações³⁶. Nas palavras de Hoekman e Leidy (1989), o dumping se caracteriza quando produtos similares são vendidos por uma firma para exportação com preços inferiores aos praticados no mercado doméstico ou, ainda, quando o preço de exportação é inferior ao custo médio e/ou marginal dessa mercadoria. Atualmente não há nada em particular na tarefa de definir o dumping, pois o Artigo VI do GATT/OMC³⁷ o fez claramente. O debate se concentra em torno da política de

³⁶ As diversas motivações para a prática de dumping são discutidas em Viner (1923), contudo o capítulo seguinte traz uma breve discussão.

³⁷ O Artigo 2.1 do Acordo Antidumping define dumping, tal que “[...] a product is to be considered as being

aplicação das medidas antidumping, as quais visam coibir tal estratégia discriminatória de preços.

Finger (1991) aponta que no Canadá (1904) e na Nova Zelândia (1905) a legislação AD representou um conjunto de medidas genéricas em resposta a problemas específicos da indústria doméstica de aço. De outro lado, na Austrália (1906) a regulação foi uma resposta genérica para problemas genéricos. Segundo Viner (1923), a medida australiana foi uma tentativa de limitar o poder de monopólio no mercado doméstico e, por ser complexa, nunca foi aplicada. A legislação AD teve sua versão na África do Sul (1914) e depois foi a vez de Estados Unidos (1916) e Inglaterra (1921) – totalizando quase toda a Comunidade da *Commonwealth* que seu viu obrigada a adaptar suas Leis para coibir práticas desleais de comércio.

Contudo, nos Estados Unidos a origem da legislação é posterior e um tanto diferente. A primeira legislação AD é considerada uma extensão do mecanismo antitruste conhecido por *The Sherman Antitrust Act* (1890). Seavy (1970) salienta que a Lei buscava coibir a prática monopolização de atividades comerciais, mas que não alcançava as trocas comerciais. Hees (2012a, p. 29) ainda lembra que pela legislação, tal prática era considerada uma ofensa criminal e passível de “multa e, no limite de prisão” – normalmente uma legislação para coibir cartões prevê processos na esfera civil e criminal.

Conforme Finger (1993), com a Seção 73, do *Wilson-Gorman Tariff Act* (1894), foi estendido o escopo do *Sherman Act* para as importações, sendo apenas invocada uma vez contra o comércio de café do Brasil para os Estados Unidos em 1923. Como no caso canadense, nos Estados Unidos a criação da AD Law (1916) foi catalisada pelo aumento da tensão no setor de aço e desta vez o cenário envolveu as vendas alemãs de aço. Como lembrado por Viner (1923), o dumping não era algo novo, embora houvesse o surgimento de um momento para discussão do assunto. Frente ao aumento da hostilidade contra a Alemanha após o fim da Primeira Guerra Mundial e da sua tentativa de ganhar novos mercados para sua indústria de aço, as autoridades investigadoras passaram a encarar o problema de forma mais séria. Assim, somente a Lei de 1916 reconhece que a importação de bens com preços substancialmente menores que o preço real de mercado teria uma relação de dano para a indústria doméstica americana. Portanto, foi uma ação que buscou proteger o estabelecimento da indústria local, bem como garantir a competição justa.

dumped i.e. introduced into the commerce of another country at less than its normal value [...]”. Porém, nem no Artigo, ou em todo o acordo, existe uma menção de que o antidumping coibe apenas o dumping com fins predatórios, nem mesmo faz referência sobre os propósitos de sua prática. Portanto, o termo *normal value*, ou como ele é construído, representa definição predominante e atual da prática de dumping.

O ano de 1921 marca uma significativa evolução na discussão. Jackson (1979) lembra que em 1921 foi publicada a *Antidumping Law* americana, a qual concedeu poderes ao Secretário do Tesouro (que inclui o departamento de aduanas³⁸) a impor margens especiais quando determinada indústria americana sofrer danos ou mesmo estiver sob risco de algum tipo de dano devido a importação de produtos com preços abaixo do valor justo do país exportador ou outros exportadores. A nova Lei ainda removeu o caráter penal da prática e assim incorporou uma característica administrativa.

Embora a prática de dumping fosse comum entre os principais países industrializados do período, como descrito ao longo da subseção, a aplicação de AD não se tornou imediatamente uma política comercial popular. No mundo, até os 1920, a tarifa foi o mais reconhecido instrumento para regular o fluxo de importações. Entre os anos 1940 e a criação da Organização Mundial do Comércio, a tarifa também dividiu espaço com políticas de quotas, bem como de restrições voluntárias e outros tipos de medidas não tarifárias. A partir do Canadá mostrou-se que o AD poderia ser uma proteção ordinária, sem um fim protecionista.

De todo modo, a legislação ficou restrita a um pequeno grupo de países, que tinham em comum a indústria pesada ou relações comerciais estritas com a Inglaterra. As precoces legislações que tomaram forma eram oriundas dos países importadores que, por um lado, agiram reativamente às práticas de dumping (fatores específicos), ao passo que outros criaram sua própria regra à luz da Lei Antitruste doméstica ou como resultado da pressão da indústria doméstica. É razoável reconhecer a natureza predatória da prática, mesmo que ela beneficie uma série de consumidores, de outro lado ela deixa os produtores nacionais expostos à concorrência reconhecidamente desleal. A garantia de proteção, ao ser criada, tornou-se um

³⁸ Desde de 1979 a *United States International Trade Commission* (USITC), denominada de *Tariff Commission* entre 1954 e 1979, é responsável pela investigação de dano a indústria doméstica. Conforme o Título 19 do Unites States (US) Code § 1671b “Preliminary determinations the Commission, within the time specified in paragraph (2), shall determine, based on the information available to it at the time of the determination, whether there is a reasonable indication that (A) an industry in the United States— (i) is materially injured, or (ii) is threatened with material injury, or (B) the establishment of an industry in the United States is materially retarded”. Assim, essa determinação abre espaço para o *Department of Commerce*, que além de fazer a investigação do dumping e a determinação do antidumping/subsídios, aplique as medidas cabíveis. Entre 1921 e 1954 o Tesouro americano fazia ambos os processos, verificação do dumping e investigação do dano à indústria. Entre 1954 e 1979 o Tesouro americano perdeu parte dessa autonomia, pois quando acionado por um reclamante doméstico, deveria abrir uma investigação para determinar a existência do dumping no referido artigo importado. Se o Tesouro confirmasse a existência de produtos vendidos abaixo do valor normal, o caso era remetido para *Tariff Commission*. Portanto, a *Tariff Commission* era responsável pela investigação de dano à indústria doméstica. Sendo positivo o dano ou ameaça de dano das importações para a indústria doméstica, o Tesouro então determinava a imposição da obrigação extra na forma do direito *antidumping* cobrado dos importadores domésticos.

novo problema. O antidumping deflagrou um longo debate sobre a aplicação das sanções com intenções protecionistas e não de proteção.

Não somente em países que tomaram a direção da Ex-URSS, mas as grandes democracias também viram esmorecer o ímpeto pela liberalização comercial, que foi duramente atingido pela instabilidade nas taxas de câmbio e ausência de cooperação entre as nações. A discussão que havia avançado perdeu força inclusive nos Estados Unidos e acabou obsoleta. No Congresso, o partido Republicano³⁹ aprovou o *Smooth-Hawley Tariff Act* (1930), que entre outras medidas, elevou em grande medida as tarifas aplicadas⁴⁰.

O que se viu no mundo foi o desenvolvimento e a preferência por outras políticas, tais como

[...] cotas de importação, moratórias e acordos imobilizados, sistemas de compensação e tratados comerciais bilaterais, acordos de permuta, embargos de exportações de capital, controles do comércio exterior e equalizações dos fundos cambiais para fazer face ao mesmo conjunto de circunstâncias. [...] Embora a intenção fosse a liberdade de comércio, o resultado foi o seu estrangulamento. (POLANYI, 1944 p. 43)

Apesar do aperfeiçoamento e alterações nas legislações até os anos 1920, apenas se popularizou na segunda metade do século XX. Somente nos anos 1950, e nos países industrializados, que a defesa comercial apareceu como um componente efetivo na política comercial. Depois da dura escola do período Entre-Guerras, o fim da Segunda Guerra Mundial tornou possível a criação de um acordo multilateral de grande abrangência, bem como a institucionalização do combate às práticas desleais.

Segundo Baldwin (1986), este período marca o princípio na era do Novo Protecionismo. Foi uma mudança que ganhou força com a inclusão do Artigo VI no GATT (1947), configurando o primeiro marco legal multilateral voltado especificamente para o assunto. Ao mesmo tempo, se tornou uma preocupação latente entre os países exportadores partir dos anos 1960. Portanto, um instrumento criado para coibir o comércio desleal, algumas vezes pode ter outras razões para sua aplicação.

³⁹ Irwin (1993b, p. 325-334) lembra que o período em Washington D.C. foi turbulento, pois “[...] in the House, 92 percent of Republicans favored the measure, and 91 percent of Democrats opposed it; in the Senate, 78 percent of Republicans favored the bill, and 86 percent of Democrats opposed it. Ainda, após a eleição seguinte (1932), “the Democrats undertook an innovation in trade policy making by passing the *Reciprocal Trade Agreements Act* (RTAA) of 1934, [that] granted the president the authority to reach tariff reduction agreements that did not require congressional approval with foreign countries”.

⁴⁰ Em março de 1933 aconteceu a transferência da administração Hoover (1929-1933) para Roosevelt (1933-1945). Ao longo de março de 1933, o então Presidente Roosevelt, se defrontou com a necessidade de suspender a conversibilidade do dólar em ouro. Para mais detalhes, ver Irwin (1993b) e Eichengreen (2012).

2.1.2 O Regime Antidumping do GATT: *Checks and Balances*

Amadurecido o debate sobre o dumping e instrumentos para sua mitigação, a etapa seguinte teve sua atenção voltada para questões relativas à operacionalização e uniformização do combate a práticas desleais no âmbito do comércio internacional. O mecanismo em vigor, dotado de uma natureza diversa, foi pauta na elaboração da nova ordem mundial no pós-guerra. Novamente, o avanço inicial na discussão sobre o tema dependeu da vontade política dos países desenvolvidos, em especial, de atores como os Estados Unidos e Inglaterra.

Inicialmente, o mecanismo tornou-se restrito a utilização pelas autoridades investigadoras de um grupo de países desenvolvidos⁴¹, tendo alcançado os demais países em desenvolvimento após a saturação do modelo de Bretton Woods. O processo de (re)democratização⁴² e abertura comercial nos países em desenvolvimento⁴³ na América Latina, acelerou a modernização dos programas de política industrial e comercial.

O interesse pela operacionalização despertou ainda durante a Segunda Guerra Mundial, fruto do engajamento americano via uma série de “inter-agency, public-private and Anglo-American meetings to explore the likely problems and potential solutions in the post-war economic order” (VANGRASSTEK, 2013, p. 43). Os anos 1920 e 1930 deixaram a lição de que a cooperação⁴⁴ apareceria na figura de um vetor chave para a reestruturação e recuperação econômica – considerando uma Europa que saía devastada da Guerra.

Its beginning can be found in the unilateral, autonomous actions of one country eliminating trade barriers in a single sector, went from there to the negotiation of bilateral agreements that were concentrated in one region of the world and covered multiple sectors, then to the establishment of a multinational arrangement by which a growing number of states negotiated on an expanding range of issues, and culminated in the creation of a true international organization in which close to every country of the world makes commitments on a wide range of topics. (VANGRASSTEK, 2013, p. 1-2)

⁴¹ Aqui tratados como “usuários tradicionais”.

⁴² Para uma discussão sobre como se relacionam os regimes políticos (democráticos ou não) e suas implicações sobre os modelos de liberalização comercial nos países em desenvolvimento, ressaltam-se as contribuições de Rodrik (1992), assim como Deardorff e Stern (2002) e Milner e Kubota (2004).

⁴³ A definição quanto ao grau de desenvolvimento segue o *World Bank*, tal que para “the current 2016 fiscal year, low-income economies are defined as those with a Gross National Income (GNI) per capita, calculated using the World Bank Atlas method, of \$1,045 or less in 2014; middle-income economies are those with a GNI per capita of more than \$1,045 but less than \$12,736; high-income economies are those with a GNI per capita of \$12,736 or more. Lower-middle-income and upper-middle-income economies are separated at a GNI per capita of \$4,125”. (WORLD BANK, 2016)

⁴⁴ Tal argumento é comum, uma vez que aparece na obra de List (1983), quando enumera as razões pela qual justifica o declínio das cidades-Estado na Itália. O argumento aparece na obra de Arrighi (1995), o qual se apropria do mesmo para justificar o aparecimento de Portugal como nova líder no comércio internacional.

A discussão sobre a redução e a limitação das barreiras comerciais entre os países visou estimular a produção e o emprego, bem como buscava estabelecer uma base sólida e mais previsível para o comércio através de um compromisso internacional amplo. O novo avanço nas discussões sobre o comércio abriu também espaço para o problema do dumping no comércio internacional. De um lado, este período marca a cunha entre o novo protecionismo e a tarifa, o principal instrumento de política comercial até o século XIX. Além deste “*hard core non-tariff*”⁴⁵, marcante pela discriminação explícita, marca também o fim de arranjos financeiros e comerciais informais entre os Estados soberanos. A gestão de política comercial é complementada pela imposição de novos direitos aduaneiros, que não na forma convencional – a tarifa. Para Barral e Brogini (2006, p. 26), “as medidas antidumping seriam o novo formato do velho protecionismo, sem fundamento econômico que as justificasse” uma vez que a discriminação de preços é uma prática corriqueira em qualquer território.

Entre o pós-Guerra e a vigência do *General Agreement on Trade and Tariffs*, o tema foi discutido em quatro oportunidades, com diferentes níveis de profundidade e graus de comprometimento:

- a) no período entre 1941 e 1947, quando sobre as cinzas da *International Trade Organization* (ITO) surgiu o GATT, com o reconhecimento do Artigo VI e seu conceito geral de dumping;
- b) entre 1964 e 1967, quando na Rodada Kennedy, o Código Antidumping tomou forma;
- c) entre 1974 e 1979, quando a Rodada de Tóquio ratificou o Código e expandiu a discussão para os subsídios e medidas compensatórias criando um Acordo, e, finalmente,
- d) entre 1986 e 1994, quando o Acordo Antidumping, além de assinado, deixou de ser facultativo e se tornou parte das políticas comerciais dos países-membros após a Rodada do Uruguai.

A conclusão da Conferência de Bretton Woods deflagrou uma nova fase para a expansão do comércio. O novo cenário abriu caminho para que o diálogo sobre dumping e as medidas convenientes para o seu combate fossem retomados. Os arquitetos do novo modelo visaram restaurar o sistema internacional de pagamentos, aliando o propósito de reduzir as barreiras comerciais e políticas discriminatórias. Nas palavras de Irwin,

⁴⁵ Irwin (1994) lembra que esse *núcleo duro* reforçou a proteção tarifária pela imposição de licenças, quotas e controles de câmbio. O efeito dessas com a deterioração do sistema monetário internacional, um arranjo informal do padrão-ouro, desferiu um duro golpe no avanço da liberalização e cooperação comercial, impactando diretamente nas trocas comerciais, bem como os principais atores do comércio internacional.

The architects of the postwar international economic framework believed that trade liberalization had an important supporting role in achieving the principal economic goals of monetary stability and full employment. But trade reform was not considered an urgent priority in itself, and negotiations over the creation of the International Trade Organization (ITO), designed to take place alongside the World Bank (WB) and International Monetary Fund (IMF), were not successfully completed until 1948. (IRWIN, 1994, p. 325)

Com o fim da guerra abriu-se novamente a oportunidade de aproximação dos Estados beligerantes a fim de restaurar os níveis de comércio, ou mesmo alcançar níveis de abertura comercial mais profundos do que antes do conflito. Contudo, os Europeus tiveram menos sucesso em sua primeira tentativa. Quando negociaram o Tratado de Versailles (1919) pós-Primeira Guerra Mundial, a Liga das Nações não foi capaz de fazer frente às violações da Alemanha contra o Tratado de Versailles. Esse mesmo fracasso influenciou, sem dúvida, a criação do GATT pouco mais de trinta anos depois. Portanto, embora os avanços iniciais nas discussões no que tange à defesa comercial fossem tímidos, foi somente com o fim da Segunda Guerra Mundial que uma abertura formal em relação a regras sobre aplicação de medidas temporárias foi possível, e em escala global.

Conforme Irwin et al. (2009), antes mesmo do final do conflito, os líderes dos países vencedores, mais especificamente o lado ocidental, buscaram (re)estabelecer uma ordem internacional. As lembranças do protecionismo e das desvalorizações competitivas ainda eram recentes, sobretudo o abalo da instabilidade do padrão-ouro e da Liga das Nações. Para além do dividendo com o reestabelecimento da *pax*, o comércio voltou a se consolidar como um vetor essencial para liberdade econômica e prosperidade, sem deixar a ideia de fomentar a criação de uma organização multilateral, com poderes supranacionais, para regular o comércio internacional.

O ensejo de uma organização com alcance internacional se cristalizou na forma de um Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas – o GATT. Uma opção mais flexível que a proposta inicial, uma vez que foi voltado à disciplinar do comércio de bens e não a criação de uma organização internacional. Em seu preâmbulo está escrito os propósitos do GATT, que incluem contribuir para o aumento dos padrões de vida e o pleno emprego “by entering into reciprocal and mutual advantageous arrangements directed to the substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to elimination of discriminatory treatment in international trade” (GATT, 1947).

Como resultado da Conferência do Atlântico (9-12 de agosto de 1941), as delegações de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), pelos Estados Unidos, e Winston Churchill (1940-

1945/1951-1955), primeiro ministro da Grã-Bretanha, estabeleceram oito princípios que ajudaram no avanço da agenda econômica. O quarto princípio lançou o desafio “with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity”.

Um quinto princípio da Carta do Atlântico (em inglês, *Atlantic Charter*) era ainda mais claro um ensejo cooperativo de “[...] to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security”. Embora curta, a carta conjunta deixou propostas compreensíveis do que seria um plano de recuperação econômica e financeira após a guerra.

Depois do avanço com a criação das legislações antidumping unilaterais, uma nova etapa na discussão sobre o assunto aconteceu entre os interlocutores das delegações de Estados Unidos e o Reino Unido. A Ex-União Soviética (URSS), embora presente na Conferência de Yalta⁴⁶, pelo conflito ideológico da proposta, ficou de fora das discussões relativas ao comércio e a recuperação do sistema financeiro internacional. Depois de Yalta, Stalin, Churchill e o Presidente Franklin D. Roosevelt concordaram em realizar uma nova reunião para continuar as discussões do pós-guerra assim que a Alemanha se rendesse – ficou conhecida como a Conferência de Postdam⁴⁷.

A legislação antidumping pode ser entendida como um efeito derivado da declaração Anglo-Americana, a qual estreitou o diálogo na direção de um amplo acordo comercial. Após a declaração, em fevereiro de 1943, a intenção de um código AD comum se cristalizou em uma das *Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment*.

O documento continha sugestões para disciplinar a aplicação de barreiras comerciais e estabelecia um plano para a criação de uma Organização Internacional responsável pela promoção da cooperação em matéria de comércio internacional. A proposta consolidou-se via uma série de encontros formais no pós-guerra, que em sua maioria acomodaram o interesse americano e britânico, e foi levada a cabo em dezembro de 1945, na forma de uma carta de intenções. O Sub-Secretário de Estado dos Estados Unidos, William L. Clayton, “endereçou” uma carta com seis capítulos para os governos de outros países que participariam da Conferência das Nações Unidas em Genebra (1947). A convocatória de um encontro, visava

⁴⁶ A Conferência de Yalta aconteceu entre os dias 4-11 de fevereiro, na Criméia, 1945.

⁴⁷ A Conferência foi realizada entre 17 de julho e 2 de agosto de 1945, na cidade alemã de Postdam. Nessa, o líder americano, falecido em 12 de abril de 1945, foi substituído pelo então vice-Presidente Truman (1945-1953).

preparar e negociar uma Carta como pedra fundamental de uma organização – a natimorta *International Trade Organization*.

Para a publicação das propostas, que foram preparadas em novembro de 1945, o Departamento de Estado dos Estados Unidos convidou para o encontro 15 países, com o intuito de negociar, em um futuro próximo, a redução nas tarifas, bem como disciplinar as medidas de restrição comercial e discutir questões como padrões trabalhistas, desvalorizações cambiais competitivas, subsídios, acordos sobre *commodities* e outras práticas restritivas. Segundo Irwin et al. (2009), em janeiro de 1946 a grande maioria dos convidados aceitou o convite, exceto a Ex-União Soviética, que não respondeu ao convite. Dos sete capítulos presentes na carta, o terceiro, intitulado *General Commercial Provisions* (Seção A – Inciso 3º), salientava a busca pela definição geral das circunstâncias de aplicação de medidas antidumping e de salvaguardas entre os países.

Em fevereiro do mesmo ano, durante o encontro da *United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC) das Nações Unidas, acordou-se a preparação de uma Conferência Internacional para discutir o comércio e o emprego (*International Conference on Trade and Employment*). O propósito foi claro e buscou incentivar o crescimento econômico através da expansão da produção, as trocas comerciais e o consumo de bens. No mesmo encontro definiu-se um Comitê Preparatório da Conferência de Havana. O Comitê, liderado pelas delegações dos Estados Unidos e Inglaterra, foi encarregado da preparação do documento para a realização da convenção.

Os pontos da Carta de Havana, depois de organizados, seriam apresentados em Genebra na próxima reunião das Nações Unidas, no ano seguinte (1947), na forma de uma prévia. O debate, iniciado ao longo dos meses de janeiro e fevereiro de 1946⁴⁸ em Genebra criou o caminho necessário para consolidar uma agenda definitiva. A resolução da ECOSOC, de 1946 (E/245/Rev.1), decidiu

[...] to call an International Conference on Trade and Employment for the purpose of promoting the expansion of production, exchange and consumption of goods, constituted this Committee to elaborate an annotated draft agenda, including a draft convention, for consideration by the Conference, and suggested that the Agenda of this Committee include among its topics "International Agreement relating to regulations, restrictions and discriminations affecting international trade", and "Establishment of an international trade organization" (ECOSOC, 1946, p. 1).

⁴⁸ Coincidência ou não, o debate aconteceu um século após o fim da política protecionista inglesa sobre os cereais – *Corn Laws*. O APÊNDICE A resume a discussão do Artigo VI do GATT em detalhes.

O primeiro encontro foi voltado para a preparação da Carta e aconteceu na cidade de Londres, entre outubro e novembro de 1946. O AD foi tratado dentro da 2ª Comissão, encarregada dos temas relativos às Restrições Quantitativas. Segundo Jackson (1979, p. 17), partiu da delegação dos Estados Unidos a sugestão da redação de um trecho da Carta que considerasse as provisões de combate ao dumping. O Artigo XI continha as considerações, contudo, conforme lembra o autor, o mesmo não foi integralmente adotado na reunião seguinte em função da resistência da delegação inglesa, no qual o *Chairman* era o representante belga.

Segundo Irwin (1994), a parte da discussão técnica dos artigos foi feita em Nova Iorque entre janeiro e fevereiro do ano seguinte. Na reunião do inverno⁴⁹ de 1947 foram debatidos os pontos pendentes relacionados, principalmente, ao comércio. O Artigo I do documento E/PC/T/C.6/W.1, apresentado pela delegação norte-americana, sugeria a criação de uma Organização Internacional do Comércio. A prévia da Carta de Nova Iorque trouxe o antidumping no Artigo IV, em paralelo a delegação das Nações Unidas sugeriu a criação de um Acordo Geral.

O futuro *General Agreement on Tariffs and Trade* previa em seu Artigo IV um tratamento para questões de antidumping e salvaguardas⁵⁰. Mas, ao final do encontro, foi o Artigo VI que incorporou o tema das provisões antidumping. A Rodada de Nova Iorque do Comitê Preparatório da Conferência das Nações Unidas (em inglês, UN – *United Nations*) em Comércio e Emprego, no seu parágrafo primeiro, referiu-se especificamente ao dumping e o termo "*antidumping duty*", utilizado para se referir a uma obrigação adicional imposta com o propósito de anular o dumping.

Em agosto, uma nova reunião aconteceu em Genebra. Após a preparação inicial, a Carta final para submissão seria preparada para o encontro na Organização das Nações Unidas em Cuba. De novembro de 1947 até março de 1948 a *Conference on Trade and Employment* da ONU, em Havana, reuniu 56 países para finalizar e ratificar a Carta da ITO. Na Carta, dividida em 9 Capítulos e 100 Artigos, o Artigo 34º fez a consideração sobre a aplicação de direitos antidumping (Capítulo IV – *Commercial Policy*/Alínea E – *General Commercial Provisions*). Conforme a carta, os membros reconheceram dumping

⁴⁹ Burma, Ceilão, Chile, Líbano, Noruega, Paquistão, Rodésia do Sul e Síria juntaram-se aos Estados Unidos e seus 14 convidados iniciais.

⁵⁰ *Tentative and Non-Committal Draft Suggested by the Delegation of the United States General Agreement on Tariffs and Trade* (E/PC/T/C.6/W.58).

[...] by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in a Member country or materially retards the establishment of a domestic industry. For the purposes of this Article, a product is to be considered as being introduced into the commerce of an importing country at less than its normal value, if the price of the product exported from one country to another. (a) is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country, or, (b) in the absence of such domestic price, is less than either (i) the highest comparable price for the like product for export to any third country in the ordinary course of trade, or (ii) the cost of production of the product in the country of origin plus a reasonable addition for selling cost and profit. (CARTA DE HAVANA, 1948)

Embora a Carta de Havana tenha sido aprovada, ela foi uma proposta que ficou desacreditada depois da conferência de Bretton Woods ter lançado seus braços financeiros, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Em dezembro de 1950 a administração Harry S. Truman anunciou que a ITO não poderia ser submetida para aprovação do Congresso. Por conta disso decretou-se a falência, pelo menos temporária, dos esforços no sentido de uma instituição internacional para comércio. Vale lembrar que a Carta de Havana⁵¹ abarcava mais que meramente o tema comércio de bens, ela inclusive versava sobre questões de investimento externo.

Contudo, o colapso dessas negociações não extinguiu por completo o sentimento de liberalização comercial. Em paralelo, durante a reunião de Genebra em 1947, houve um caminho equivalente seguido por 23 países, os quais concordaram em dar prosseguimento aos artigos relacionados ao comércio existentes na carta da ITO. Moldado em um acordo paralelo, considerou a possibilidade de um *General Agreement on Tariffs and Trade*. O documento E/PC/T/C.6/W.58, de 7 de fevereiro de 1947, trouxe para as delegações a proposta de uma tentativa para a criação de um acordo geral de tarifas e comércio.

Portanto, a Carta de Havana foi desmembrada, e a parte que versava sobre cooperação para reduções tarifárias e expansão do fluxo comercial entre as nações foi levada a cabo e concretizou-se na forma de um acordo em outubro de 1947. Foi um movimento que constituiu a base do GATT, muito embora o acordo tenha entrado em vigor na maioria dos países somente em janeiro de 1948. Como lembra Irwin (1994), o GATT não foi concebido enquanto uma organização internacional para o comércio, mas como um acordo temporário que no futuro iria absorver as ideias da ITO.

Nessa mesma Rodada, o Artigo 34 da Carta de Havana foi reconhecido e passou a ser chamado Artigo VI do GATT. Finger e Dahar (1992) salientam que nenhum país fez esforço

⁵¹ *Havana Charter, World Trade Organization document.*

para incluir nas negociações o tema antidumping. O Artigo, baseado na legislação antidumping de 1921 dos Estados Unidos, trouxe os princípios básicos relacionados às medidas antidumping, o que segundo Jackson (1979) favoreceu países que já possuíam sua própria legislação antidumping, como a Austrália, Canadá, África do Sul e, principalmente, os Estados Unidos. Assim, por definição entende-se dumping

[...] by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or material y retards the establishment of a domestic industry (GATT, 1947)

Contudo, salienta-se a não existência de um preâmbulo no Acordo, ao contrário do que ocorre em outros acordos que regulam a aplicação de Salvaguardas e Subsídios. Tampouco existe no documento um parágrafo que defina o dumping como uma prática comercial desleal. Entretanto, o Acordo Antidumping regularia “tão somente a maneira pela qual os governos poderão reagir a tal prática” (HEES, 2012a, p. 38).

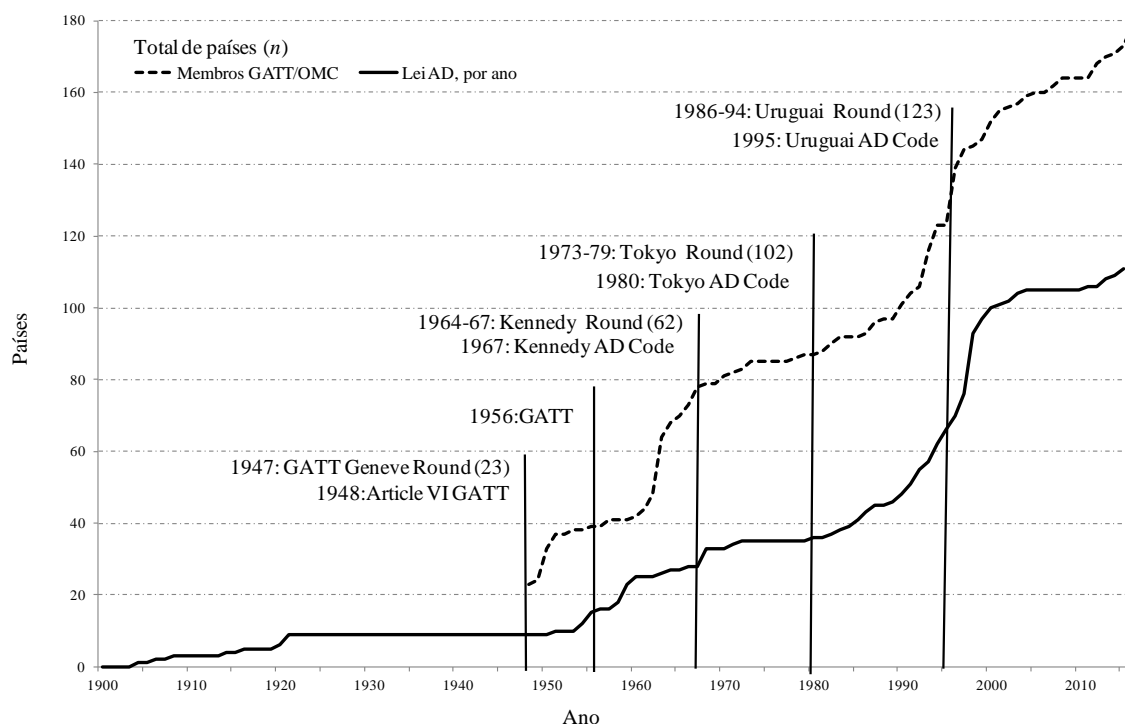
Após uma tímida discussão durante a primeira metade do século XX, para o detalhamento das disciplinas e a implementação do AD no formato do Artigo VI (GATT, 1947), a utilização ficou restrita a um grupo de países desenvolvidos signatários do Acordo. Foi um período que conservou as características das instituições criadas nos encontros de Bretton Woods (1944), na medida em que os países em desenvolvimento optaram por um movimento de substituição de importações que se estendeu até o final dos anos 1980.

Segundo Finger e Dhar (1992), nas duas primeiras décadas do GATT, a utilização de medidas antidumping ficou restrito à Austrália, Canadá e África do Sul. Os autores salientam que dos 37 direitos antidumping vigentes até 1958, 22 foram impostos pela África do Sul. Conforme compilou Prusa (2005), até os anos 1950, oito eram os países com legislação doméstica específica para a matéria, enquanto entre 1951 e 1979, outros 26 países adotaram a legislação antidumping. Esse movimento ampliou também o *hall* de usuários de medidas AD no período ao incluir no grupo dos usuários de AD os Estados Unidos, a Comunidade Econômica Europeia e a Nova Zelândia.

Prusa e Skeath (2002) lembram que durante os anos 1950 nos Estados Unidos nenhum direito foi imposto, mas nos anos 1960 o número de casos investigados que resultaram em obrigações extras passou para 10% de quase duas centenas de casos. Como se percebe no gráfico 2.1, até os anos 1960 poucos países tinham uma legislação antidumping, com o passar das Rodadas esse número foi aumento e com mais expressão depois de Tóquio. Contudo,

parte desse aumento está ligado ao crescimento do número de membros, o qual aumentou mais de 100% entre os anos 1960 e o fim da Rodada do Uruguai.

Gráfico 2.1 – Evolução da adoção de Legislação antidumping – por país (1900 – 2016)



Fonte dos Dados Brutos: Zanardi (2005), WTO (2016) e Bown (2016). Elaboração própria.

Conforme Finger e Fung (1994), ao longo dos anos 1960, as investigações e países eram poucos, nos anos 1990 esse número cresceu. Entre julho de 1990 e junho de 1991, um seleto grupo de países formado por Estados Unidos (30%), Austrália (26%), Comunidade Europeia (9%) e Canadá (7%) respondeu por 77% das investigações contra dumping abertas. Segundo os autores, um ano mais tarde, esse número subiria para 84%.

É importante ressaltar que a parcimônia da utilização do instrumento foi pequena, principalmente, em vista dos modelos de política comercial vigentes nas partes contratantes do GATT e o grau de proteção das economias. De um lado, os países em desenvolvimento, com políticas de substituição de importações tornaram desnecessário a aplicação ou mesmo a adoção de uma legislação doméstica AD. No caso do Brasil, por exemplo, entre os anos 1960 e 1980, foi um período cujas demandas da indústria por políticas comerciais eram diretamente dirigidas pela mão de uma única pessoa. Era uma capilaridade restrita, mas que se estendia do

Banco do Brasil para os corredores dos Ministérios da Fazenda e o da Indústria e Comércio. O encarregado e Diretor da CACEX, Benedicto Fonseca Moreira e sua “gaveta”, tornaram obsoletos qualquer possibilidade – ou mesmo a necessidade – de algo como uma legislação antidumping.

De outro lado, os países desenvolvidos (especialmente os Estados Unidos) faziam uso de outras políticas comerciais. Portanto, no período predominava na política comercial dos países a utilização de outros instrumentos que foram constantemente associados à tarifa. Houve um aumento da complexidade do amparo à indústria doméstica, com a proteção fragmentada em outros instrumentos, tais como as Restrições Voluntárias às Exportações (RVE), a imposição de restrições quantitativas, subsídios, entre outras medidas não tarifárias.

Depois de cinco Rodadas que avançaram apenas na direção de reduzir tarifas, a Rodada Kennedy (1964-1967) buscou discutir barreiras não tarifárias e “formalized an elaborate set of international obligations which, over achieved through co-operative action on the part of the trading countries [46] of the world.” (REHN, 1968, p. 403). O documento final da Rodada, ou *The Final Act*, era o resumo sumário que autenticou oito importantes acordos concluídos no âmbito do GATT. O quinto destes versava sobre medidas antidumping, mas ficou conhecido por *The Kennedy Round Code (Anti-Dumping Code)*.

A Rodada foi discutida no âmbito do “*big four*”, formado pela Comunidade Econômica Europeia⁵², Estados Unidos, Japão e Grã-Bretanha. “The US delegation to the Kennedy Round adopted a strategy of accommodation [with a] scrimmage between the administration and the congress [and the last one] reasserted its control over US trade policy.” (FINGER; DHAR, 1992, p. 12). Mesmo que Congresso e a delegação dos Estados Unidos tivessem estabelecido um claro limite, isto é, o conteúdo dos novos acordos não deveria conflitar com a legislação doméstica vigente⁵³. Pela leitura da posição dos Estados Unidos nos anos 1960, o discurso e a posição do Congresso parece não ter mudado em matéria de política comercial. O trecho abaixo, recupera e enfatiza a posição adotada desde a recusa da Carta de

⁵² Faziam parte da Comunidade a Holanda, Luxemburgo, Itália, Alemanha Oriental, França e Bélgica.

⁵³ O autor se refere ao *Antidumping Act* (1921), da qual algum Artigo do Código Antidumping constituído na Rodada pudesse conflitar com a legislação vigente americana – e suportada por congressistas e indústria. É importante salientar que estava em vigor o *Trade Expansion Act* ou TEA (1962-1967), o qual não por conhecedência expiraria no mesmo dia em que a Rodada foi concluída na Suíça, ou seja, 30 de junho de 1967. O TEA americano impôs um *dead line* para a Rodada Kennedy. Sob tais condições, o Presidente americano foi investido, pelo próprio Congresso e Senado, com poderes de conduzir e concluir acordos internacionais de comércio em caráter definitivo, tendo que apenas submeter ao Congresso cópias dos mesmos. Uma leitura de importante sobre o *Antidumping Act* (1921) é o trabalho de Hendrick (1964), então secretário assistente do Tesouro elaborou um estudo da legislação vigente americana para nortear os negociadores durante a Rodada.

Havana, repetida nos anos 1960 e sobrevivente ainda em Doha durante as discussões na mesa de regras. Assim,

any elaboration of Article VI would have to be consistent with the provisions and purposes of the Act. At the same time, it was recognizes that the Act leaves a great number of questions unanswered and allows a great deal of discretion to the administering agencies. [Thus the US] negotiate an executive agreement which would, in the light of past practices and present regulations under the Act, elaborate Article VI while not changing the fundamental provisions and purposes of the Act. (REHN, 1968, p. 430)

A discussão acabou por encontrar pontos de interesse comuns, especialmente no que tangia a elaboração de um Código, baseado no Artigo VI, que viesse harmonizar as regras para aplicação de medidas AD entre os membros do GATT. Vale lembrar que o Artigo VI do GATT teve sua inspiração na legislação antidumping dos Estados Unidos de 1921.

Baldwin (1986) chama atenção que um caminho cooperativo era muito mais uma necessidade do que virtude para os Estados Unidos. Estes haviam perdido uma parcela importante no comércio internacional⁵⁴, isto é, detinham cerca de 35,2% das exportações mundiais em 1952, as quais foram reduzidas para 29,9% em 1960 – embora fossem ainda maiores⁵⁵ que os 25,6% de 1938 (WTO, 2015a). Segundo Rehn (1968), os Estados Unidos levaram em conta que outros países pudessem, em um futuro próximo, utilizar de medidas antidumping contra as exportações americanas. Durante a Rodada, a delegação americana citou que algumas legislações antidumping em vigor não possuíam procedimentos claros quanto à abertura de uma investigação, o que por sua vez aumentaria a discricionariedade da aplicação das medidas antidumping pela autoridade investigadora competente.

⁵⁴ Thurow (1993) lembra que a partir dos anos 1960 a produção industrial do Japão e Europa se recuperou. O aumento da concorrência para a indústria americana, os problemas com a manutenção do padrão dólar-ouro, assim como os gastos com a Guerra e problemas sociais derivados, foram fatores que motivaram a mudança do tom de diálogo nas Rodadas seguintes. Aqui, se percebe mais uma mudança nos meios pelos quais os Estados Unidos faziam sua política externa e negociavam o acesso ao seu mercado.

⁵⁵ O modo de fazer política comercial nos Estados Unidos parece não ter mudado. Em 2015, ao final da segunda administração Obama, foi aprovado mais um *Trade Promotion Authority* (TPA). O projeto foi concebido como bipartidário, mas enfrentou forte oposição para aprovação na câmara baixa e no Senado. Contudo, o esforço do ex-presidente em acelerar as negociações com as nações do Pacífico era uma clara reação a atual posição americana no comércio de bens e serviços. Embora seja o maior exportador de serviços no mundo, 14,5% do total comercializado em 2015 (WTO, 2016), as exportações americanas de bens respondiam apenas por 9,1% do total. Esta parcela é inferior a representatividade chinesa (13,8%), uma presença que trouxe preocupação aos Estados Unidos. Vale ressaltar que neste mesmo ano o diálogo com os países do Pacífico deu lugar a redação de um documento final, comprometido pela eleição de Donald Trump para a Casa Branca. O *Trans-Pacific Partnership* (TPP), segundo discurso do presidente Obama fez para pressionar sua aprovação demonstra esta preocupação. Em entrevista, o presidente fez referência aos elementos que norteiam a política comercial: “If we do not help to shape the rules so that our businesses and our workers can compete in those markets, then China will set up rules that advantage Chinese workers and Chinese businesses [...]” 17 de abril de 2015 – discurso. White House: Washington, D.C.

Para Guedes e Pinheiro (2002), havia duas posições bem definidas sobre o tema na Rodada Kennedy. Por um lado, a norte-americana, que visava evitar as práticas desleais de comércio e concorrência desleal; de outro lado, as posições japonesa, da Grã-Bretanha e o bloco da Comunidade Europeia, que refletiram o temor de excessos na política comercial dos Estados Unidos com instrumentos como o antidumping e medidas compensatórias.

De todo modo, a utilização de barreiras não tarifárias legais cresceu muito e

[...] the new protectionism threatening the international trading regime is related to significant structural changes in world production that have brought about a decline in the dominant economic position of the United States, a concomitant rise of the European Community and Japan to international economic prominence, and the emergence of a highly competitive group of newly industrializing countries. (BALDWIN, 1986, p. 1)

A preocupação com a escalada do Novo Protecionismo e a falta de uma regulamentação sobre questões relacionadas ao dumping levaram as partes contratantes do GATT a discutirem a utilização do antidumping, instrumento de aplicação restrita aos países industrializados.

Ainda, conforme lembra Jackson (1979), o Reino Unido reclamou diretamente dos procedimentos empregados pelos Estados Unidos. Em nota⁵⁶ a delegação inglesa exigiu, entre outros pontos, o estabelecimento de uma investigação da relação dos danos ligados à prática de dumping. Essa mesma posição foi seguida por Japão e Comunidade Econômica Europeia. Embora o dumping tenha sido reconhecido como uma ameaça à indústria doméstica, para a imposição do antidumping até então não era unânime a necessidade de demonstrar a relação entre a prática do dumping e o dano à indústria doméstica. Na legislação do Canadá, por exemplo, não havia nenhuma exigência de comprovação de dano (REHN, 1968, p. 429).

Essa preocupação faz todo sentido se forem observados os dados de Irwin (2004, p. 15-16) para os Estados Unidos durante as décadas de 1950 e 1960. Durante os anos 1950 permaneceu, praticamente, inexistente a preocupação com uma determinação de dano por parte da autoridade investigadora, embora a imposição de medidas finais fosse igualmente pequeno. Contudo, paulatinamente ela tomou parte dos casos determinados pelo Tesouro americano nos anos de 1960 e atingiu notoriedade somente ao longo da década seguinte após a criação do Código. De todo modo, o número de casos seguiu uma tendência crescente, o que também embasa toda a preocupação da delegação do Japão e União Europeia, principais alvos dos Estados Unidos.

⁵⁶ Documento TN.64/NTB/38, 14 de junho de 1965.

Conforme a tabela que segue, é possível ver que até os o final dos anos 1960 a preocupação com a determinação de dano era pequena, uma vez que a maioria dos casos não houve a devida confirmação. Após as Rodadas Kennedy e de Tóquio, a determinação do dano, afirmativa ou negativa, passou a ser considerada com maior frequência pela autoridade investigadora norte-americana. Com um esclarecimento maior sobre os procedimentos da aplicação, a determinação de dano se tornaria parte fundamental no tripé necessário para a imposição de medidas antidumping (determinação de dumping, dano à indústria e relação causal entre ambos).

Tabela 2.1 – Investigações Antidumping e determinação de dano nos Estados Unidos (1950 - 1979)

Ano	Casos AD	Determinação de Dano	
		Afirmativa	Negativa
1950-1959	181	1	28
1960-1969	231	23	29
1970-1979	264	73	69
1980-1989	383	171	134

Fonte: Irwin (2004).

Com a repercussão do tema, foi aberto um grupo especial, o *Group on Antidumping Policies*⁵⁷, o qual se reuniu em Genebra entre os anos de 1964 e 1967. A partir do trabalho desse grupo criou-se uma primeira versão de um Código Antidumping, a qual, entre seus avanços, ficou conhecida por requerer que a aplicação de um direito AD às importações com dumping sejam o principal motivo do dano material à indústria doméstica.

Nesse sentido, as melhorias do Código Antidumping de 1967 podem ser divididas em cinco partes, dispostas em 17 Artigos: a determinação do dumping (Seção A – Art. 2º); parte que esclarece a determinação do dano material (Seção B – Art. 3º); a condução de investigação e procedimentos administrativos empregados (Seção C); utilização de direitos antidumping definitivos/provisórios e regulação para a utilização de jurisprudência para terceiras partes (Seções D e E, respectivamente).

Após a Rodada Kennedy, o conceito de dumping ficou definido por ser a introdução de um produto em outro país com preços inferiores ao valor normal. Ainda, o Artigo 3º definiu a necessidade de demonstrar que o produto com dumping fosse a principal causa do dano à indústria doméstica

A determination of injury shall be made only when the authorities concerned are satisfied that the dumped imports are demonstrably the principal cause of material

⁵⁷ O grupo consistiu do trabalho das delegações do Canadá, Comunidade Europeia, Japão, Suíça, Países Escandinavos (Suécia, Noruega e Islândia), Reino Unido (fora da comunidade europeia) e os Estados Unidos.

injury or of threat of material injury to a domestic industry or the principal cause of material retardation of the establishment of such industry. (KENNEDY CODE, 1967, p. 26)

O novo Código previa que as medidas de caráter provisório somente seriam aplicadas mediante uma investigação preliminar com elementos que apontem o nexo causal (Art. 10º). O Código buscou restringir a aplicação de medidas retroativas, bem como preservar o livre comércio ao dar preferência pela imposição de um direito menor que a margem de dumping. Ademais, o Código esclareceu alguns conceitos, como o de indústria doméstica (Art. 4º), doravante entendido como o conjunto doméstico de fabricantes do produto similar e, por conseguinte, o de produto similar, caracterizado como idêntico ao produto com dumping – de modo a estabelecer uma relação causal entre o dano à indústria e o produto com dumping.

Assim, o Artigo 5º do Código dispunha que para a investigação ter início, tanto o dumping como o dano deveriam ser simultâneos – ponto que o *Trade Act* de 1921 não previa. Como não há nas legislações domésticas em vigor um período uniforme, seu Artigo 9º introduziu a ideia de que a medida antidumping seja temporária, isto é, “an AD duty shall remain in force only as long as it is necessary in order to counteract dumping which is causing injury” (KENNEDY CODE, 1967, p. 33). O Artigo também era o responsável por disciplinar os procedimentos para a revisão das mesmas.

O Código Antidumping de 1967 se tornou então um estatuto mais uniforme e voltado à proteção da indústria doméstica face à venda de produtos com preços menores do que o valor justo. O Código tornou-se o primeiro marco normativo multilateral na matéria. Mesmo com natureza jurídica própria, sua adesão foi voluntária por parte das partes contratantes do GATT, o que limitou a o escopo uma vez que parte dos países em desenvolvimento não o implementaram.

Em que pese o acirramento da Guerra Fria nos anos 1960, a década seguinte foi igualmente turbulenta para o comércio internacional. Os choques do petróleo, o fim do acordo de Bretton Woods e a consolidação do Novo Protecionismo provocaram um grande abalo no modelo até então perseguido para o comércio internacional. Uma Rodada seguinte foi fundamental para atenuar a tensão criada entre os países em desenvolvimento (com problemas de balanço de pagamentos) e os países desenvolvidos. Portanto, para Meier (1980) Tóquio teve um duplo desafio, além de garantir liberalização do comércio, buscava consolidar e fortalecer igualmente as relações e o diálogo entre países desenvolvidos e em

desenvolvimento em meio a uma grande crise criada pela alta do preço do petróleo e uma sequência de desvalorizações (inclusive do dólar⁵⁸).

Jackson e Vermulst (1989) mostram que somente em Tóquio o Código foi ratificado, na forma de um Acordo, no qual o antigo Código foi oficialmente chamado de *Agreement on Implementation of Article VI of GATT*. Entre os onze acordos celebrados em 1979, nove deles foram relativos ao uso de barreiras não tarifárias. Os acordos definiram a forma mais clara sobre a disciplina e regras existentes para o emprego de mecanismos de defesa comercial.

A revisão⁵⁹ de Tóquio (1973-1979), que envolveu 102 países⁶⁰, incorreu em melhorias na questão de aplicação dos direitos, pois fatores conjunturais não deveriam mais ser considerados durante a investigação. Portanto, na apreciação do processo seria preciso comprovar uma relação causal entre o dumping e o dano à indústria, descartando assim fatores domésticos e macroeconômicos. Contudo, “[there is] no positive obligations, that is, a signatory is not obliged to have or to use AD legislation [but] by joining, these countries would have an opportunity to participate in further development of the Code and attempt to implement a Tokyo Round understanding” (STERN; HOEKMAN, 1987, p. 5).

A aplicação do Código se desenvolveu nos Estados Unidos e também nos países da *Commonwealth*, para depois ter seu uso disseminado pelo resto da Europa. Contudo, Green (1981) chama a atenção para uma onda de “*Legal Protectionism*”⁶¹, que cresceu e tomou maior importância durante a administração Carter (1977-1981), mas ganhou forma no novo *Trade Act* de 1979 nos Estados Unidos (julho de 1979). O autor salienta que grande parte desse movimento se deveu ao aumento da pressão da indústria siderúrgica norte-americana que, juntamente com o Congresso, demandavam novas formas de proteção para o setor. O Protecionismo Legal “was further enhanced by Congress in the Trade Agreements Act of

⁵⁸ Segundo o IMF (1971, 1974), a taxa de desemprego nos Estados Unidos subiu de 3,5% para 6% ao final do período de 1971. Contudo, a demanda ainda permanecia aquecida, na medida em que o comércio mundial aumentou 12,5% de 1972 para 1973, comparada com os 9% - a taxa de crescimento média do período imediatamente anterior. Segundo Feenstra (1997), nos Estados Unidos o comércio seguiu uma crescente ao longo de todos os anos 1970, registrando resultados negativos após 1981.

⁵⁹ Segundo Guedes e Pinheiro (2002), o pedido de discussão das medidas antidumping partiu da Coreia do Sul, país que tinha seus produtos constantemente barrados pelos EUA, bem como o Canadá, Japão e os membros da Comunidade Econômica Europeia.

⁶⁰ O grande número se atribui a aproximação dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, que segundo Meier (1980), teriam nessa Rodada parte de suas demandas atendidas (preferências tarifárias por parte dos países industrializados).

⁶¹ Green (1981, p. 11) define o Novo Protecionismo como “as the use of the unfair trade laws to achieve broad protectionist goals”.

1979⁶² through the enactment of various pro-visions designed to make the unfair trade laws more ‘effective’. (GREEN, 1981, p. 12)"

O autor vai ao encontro de Barcelo (1980), o qual apontou o *Act* de 1979 dos Estados Unidos como uma tentativa que visava harmonizar as legislações antidumping e salvaguardas, mas acabou aumentando o grau de discricionariedade. Segundo Barcelo (1980, p. 286) “it adopts the weak second-level test, that is, loss of sales, falling prices, loss of profits, and so on. It rejects an ‘injury to competition’ standard”. Este movimento, em direção oposta ao livre-comércio, aparece também no Acordo sobre AD celebrado meses mais tarde em Tóquio (novembro de 1979). Quando comparado, o Artigo 3º redigido em Tóquio tem uma redação foi ligeiramente diferente. É possível ver que ele foi fragilizado, isto é, a palavra “principal” foi removida do inciso do Kennedy Code (1967), ficando sua grafia

A determination of injury for purposes of Article VI of General Agreement shall be based on positive evidence and involve an objective examination of both (a) the volume of the dumped imports and their effect on prices in the domestic market for like products, and (b) the consequent impact of these imports on domestic producers of such products. (TOKYO AD AGREEMENT, 1979, p. 129)

Sua última modificação, se não um ajuste, foi também negociado na Rodada seguinte. O período que precedeu os preparativos para o lançamento da Rodada do Uruguai⁶³ foi testemunha do crescimento da utilização de medidas temporárias enquanto política comercial. A intensificação do uso de direitos antidumping entre os países desenvolvidos refletiu na proliferação das reclamações no âmbito do Sistema de Solução de Controvérsias. Com a falta de clareza do Código de Tóquio e a discricionariedade que gozavam as autoridades investigadoras na aplicação de medidas temporárias foi inevitável a discussão sobre a implementação do Artigo VI durante a Rodada do Uruguai. Pela Declaração Ministerial de Punta del Este⁶⁴ (1986), de 20 de setembro de 1986, a parte dos Acordos mencionava o desejo de “improve, clarify or expand, as appropriate, Agreements and Arrangements negotiated in the Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations”.⁶⁵

⁶² Segundo Green (1981, p. 12), “these included provisions limiting the discretion of the Commerce Department to reject petitions for relief, easing the standards of evidence necessary to support petitions, and reducing the amount of time available for investigations”. Essa afirmação de Green (1981) será mais tarde revisitada, uma vez que o novo Decreto 8.058 de 2013 procurou estabelecer prazos mais celeres para a investigação no Brasil.

⁶³ A Rodada foi lançada em 1986 e concluída em 1994. GATT Documento MTN/FA, 15 de Abril de 1994 (*Final Act*).

⁶⁴ A data, de 20 de setembro de 1986, marca a data do início das Negociações da Rodada do Uruguai do GATT.

⁶⁵ Declaração Ministerial (GATT, MIN. DEC, p. 7).

Entretanto, na Declaração não houve menção direta sobre uma agenda específica para discutir o dumping ou mesmo (re)negociar o Código Antidumping de Tóquio (apenas citava o Acordo de Subsídios e Solução de Controvérsias). De maneira informal, a discussão sobre o antidumping aconteceu junto de outros Códigos, no *Negotiating Group on Tokyo Round Trade Negotiations Agreements*⁶⁶ (MTN). Os primeiros anos, entre 1986 e 1987, foram gastos com o levantamento das Leis⁶⁷ e práticas vigentes entre os usuários de medidas AD. Conforme os documentos, houve uma divisão de grupos para discussão de medidas compensatórias, subsídios e de salvaguardas. A posição norte-americana no Uruguai era a mesma das Rodadas anteriores, isto é, resistência em deixar as regras do ADA mais rígidas a ponto que pudessem reduzir sua aplicação e efetividade. Até o início de dezembro de 1990, o primeiro documento formal que circulou entre as delegações, na parte que foi reservada para o tema antidumping, ainda não constava uma proposta nem a garantia de sua inclusão na agenda.

Por um lado, os países exportadores procuraram defender um maior acesso aos mercados, e, portanto, pretendiam uma reforma mais profunda de conceitos do Código. De outro lado, em favor de uma maior regulamentação por parte do governo, Estados Unidos⁶⁸ e União Europeia dividiam a consciência que em função de seus grandes mercados qualquer reforma do Código deveria ser evitada⁶⁹.

De outro lado, entre os alvos, a preocupação foi o mau uso dos instrumentos de defesa comercial como ferramenta de protecionismo. A primeira fase de levantamento, além de revelar a discrepância de procedimentos que os Códigos de Tóquio e Kennedy deixaram, mostrou também que a aplicação estava concentrada em países como Austrália, Canadá,

⁶⁶ Os Documentos da discussão no Uruguai formam a série MTN GNG. MIN(86)/W/19. Punta del Este, Uruguai.

⁶⁷ Como reflexo da abertura do diálogo, o Congresso Nacional aprovou o Artigo VI pelo Decreto n°. 20, de 5 de dezembro de 1986. Assinaram o Decreto n°. 93.941, de 16 de janeiro de 1987, o Presidente José Sarney, Roberto Costa de Abreu Sodré e Dilson Funaro. Juntos promulgaram a implementação do Artigo VI do GATT. Em Abril de 1987 circulou no *Committee on Anti-Dumping Practices* durante a Rodada a *Information on Implementation and Administration of the Agreement. Legislation of Brazil*. ADP/1/Add.26, 28 de abril de 1987.

⁶⁸ Segundo Horlick e Shea (1995), a dificuldade para discutir o tema era ainda maior, pois além da resistência dos governos, havia uma grande diferença de interesses entre as delegações. A delegação norte-americana, que negociava a matéria sobre antidumping, possuía em sua maioria integrantes que tiveram como primeiro emprego um cargo dentro da autoridade investigadora dos Estados Unidos – *United States Trade Representatives* (USTR). As outras delegações, segundo os autores, eram formadas em sua maioria por diplomatas ou pessoas com conhecimentos mais gerais sobre política comercial. Ainda, concluíram que a delegação norte-americana adotou tal postura pois, de um lado, sabiam das falhas do Código de Tóquio, e, de outro, os negociadores estavam administrando a pressão de grupos de interesse que competiam com as importações.

⁶⁹ Canadá e Austrália, embora grandes usuários de medidas antidumping, também eram alvos de Estados Unidos e União Europeia. Portanto, esses tiveram propostas que se aproximaram mais de países como Japão, Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura, Brasil, Noruega, Finlândia, Suíça e Suécia.

Estados Unidos⁷⁰ e União Europeia. O documento⁷¹, em forma de compilação estatística sobre a atividade da defesa comercial, entre julho de 1980 e dezembro de 1987, contou com o apoio das próprias delegações. Os dados fornecidos sobre 27 países, colocaram o Brasil⁷², por exemplo, como alvo da Austrália (4), do Canadá (7), dos Estados Unidos (10) e da Comunidade Europeia (6). Contudo, os maiores alvos, além dos Estados Unidos, eram o Japão, a Coreia do Sul, a China e Taiwan, os quais contabilizaram mais de duas dezenas de medidas impostas contra suas exportações no período.

Portanto, a Coreia do Sul, entre maio⁷³ e novembro⁷⁴ de 1988, e os Países Nórdicos (Noruega, Suécia e Finlândia), em setembro do ano anterior, fizeram as primeiras propostas para discutir a implementação do Artigo VI do GATT. No documento submetido pela Finlândia⁷⁵, os temas estavam relacionados com discussão dos procedimentos para investigação e determinação de dano, isto é, era uma proposta para melhorar os Códigos discutidos no grupo. Ela intentava esclarecer o conceito de produto similar na determinação do valor normal na ausência da melhor informação. Propunha ainda determinar limites para aplicação de medidas, que deveriam ser sujeitas à revisão (*sunset review*) sobre o dano à indústria, bem como um limite temporal para sua duração.

A posição norte-americana se consolidou em dezembro de 1987 por meio de um documento que mencionava um único ponto, relativo à discussão da prática de dumping⁷⁶ – uma vez que o Código não abordava tal questão. Em novembro de 1989⁷⁷, outra proposta da delegação dos Estados Unidos circulou, além de incluir parágrafos sobre mínimos padrões de transparência, o documento propôs um novo tema para a discussão no âmbito do grupo. Segundo Horlick e Shea (1995), a proposta continha a ideia da criação de uma legislação para circunvenção que era baseado nos modelos dos Estados Unidos e União Europeia. A União

⁷⁰ Entre outras coisas, os “United States was criticized more for the use of an arbitrary eight percent profit margin; its application of the injury standard [and] for the complexity and expense of some of its procedures.” (HORLICK; SHEA, 1995, p. 12)

⁷¹ MTN.GNC/NG8/W/38, 20 de outubro de 1988.

⁷² Ao pesquisar mais de uma centena de documentos oficiais na Rodada, nenhuma proposta da delegação brasileira foi encontrada. O “vácuo” brasileiro nas negociações sobre o ADA durante a Rodada Uruguai tem uma interpretação nas pesquisas de Paiva (1994), uma vez que o Brasil teve seu interesse voltado para questões de agricultura e serviços. Uma outra posição destacada era a resistência em questões sobre propriedade intelectual, contudo acabou abandonada ao longo da Rodada.

⁷³ MTN.GNG/NG8/W/3 e MTN.GNG/NG8/W/10. Vale lembrar que um representante do governo da Coreia do Sul foi o primeiro *Chairman* do Grupo no qual os Códigos de Tóquio foram discutidos.

⁷⁴ MTN.GNG/NG8/W/40.

⁷⁵ MTN.GNG/NG8/W/15, 16 de novembro de 1987.

⁷⁶ MTN.GNG/NG8/W/22, 14 de dezembro de 1987.

⁷⁷ MTN.GNG/NG8/W/59, 20 de dezembro de 1989.

Europeia⁷⁸ havia submetido um ano antes um documento com a proposta de incluir o tema circunvenção na Agenda.

Alinhados à Coreia e Japão, o Canadá submeteu uma proposta⁷⁹ mais radical, com pontos que deveriam ser reformados. O documento possuía uma parte que procurava a uniformidade dos procedimentos e consistência na aplicação⁸⁰ do Artigo VI, bem como algumas recomendações⁸¹. Ainda, propostas de países como Hong Kong, Singapura, Austrália, Canadá, Japão, Coreia do Sul e Índia, além dos países Nórdicos, Estados Unidos e União Europeia. “By the end of 1989, the discussion of basic principles had essentially been ended by U.S. and EC opposition to any consideration of the fundamental issues.” (HORLICK; SHEA, 1995, p. 12)

Entre Montreal (dezembro de 1988) e Bruxelas (dezembro de 1990), o maior avanço aconteceu com o documento circulado pela delegação de Singapura. Intitulado “*Proposed Elements for a Framework for Negotiations: Principles and Objectives for Anti-Dumping*”⁸² rules”, procurava assegurar que as regras do Código não fossem utilizadas com viés protecionista. O objetivo era examinar algumas regras e procedimentos do Acordo através de oito diferentes áreas que tinham contato com iniciativas de outros exportadores. Um segundo momento de avanço na discussão, foi a formação formal de um grupo informal (*Informal Group*) em 1990⁸³. O grupo trabalhou entre março e junho de 1990, mas não teve resultados concretos. Diante da oportunidade, dadas as propostas apresentadas no documento de Singapura, Charles Carlisle, o vice Diretor-Geral do GATT, assumiu a responsabilidade de produzir um documento capaz de ser incluído já no final da reunião de Bruxelas, e depois no *Final Act* de Genebra (dezembro de 1991).

Segundo Horlick e Shea (1995), em julho de 1990, Carlisle produziu a primeira versão⁸⁴ do documento (Carlisle I), o qual optou por deixar temas mais polêmicos de lado, e assim considerou aproximadamente três quartos das propostas de Singapura, dos Países

⁷⁸ MTN.GNG/NG8/W/28 e MTN.GNG/NG8/W/21, março de 1988.

⁷⁹ MTN.GNG/NG8/W/65, 22 de dezembro de 1989.

⁸⁰ Tais como documentos e informações mínimas para a abertura do procedimento de investigação, um período mínimo para a aplicação de direitos provisórios e o acesso à informação relevante entre as partes mais eficiente.

⁸¹ O documento recomendava aumentar os padrões que determinavam a construção do valor normal quando não se tem a melhor informação disponível – economias de não mercado, defendia uma linguagem explícita para utilização da margem de *minimis* na determinação do tamanho do direito aplicável, regras sobre interesse público, um período de cinco anos para revisão (*sunset review*), além da questão da circunvenção.

⁸² MTN.GNG/NG8/W/55, de 13 de outubro de 1989.

⁸³ Estados Unidos, Canadá, Comunidade Europeia, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul, Hong Kong, Brasil, Índia, México, Finlândia, Suíça e Singapura.

⁸⁴ MTN.GNG/NG8/W83/Add 5, de julho de 1990.

Nórdicos, de Hong Kong e do Canadá. Convicto que seria essencial agradar o Congresso norte-americano, adicionou quase toda a matéria sugerida pela delegação dos Estados Unidos.

O documento foi rejeitado pelos países em desenvolvimento, muito em função do conteúdo sobre circunvenção. Um segundo texto⁸⁵ (Carlisle II), sem mudanças para reverter a falta de ânimo do grupo foi circulado em agosto de 1990, contudo foi igualmente negado pelas delegações. Duas novas tentativas, em grupos separados, foram lançadas em outubro, que ao fim e ao cabo não lograram êxito em um consenso. Uma primeira tentativa de negociação em um grupo menor, o Grupo dos Oito⁸⁶, e outra, entre um grupo de países neutros (chamado de Troika).

Uma nova tentativa surgiu sob a tutela de Hugh McPhail, delegado da Nova Zelândia. As minutas McPhail I⁸⁷ e McPhail II, produzidos até novembro de 1990, iriam fazer parte dos resultados finais dos encontros de Bruxelas. Ambos foram rejeitados pela delegação americana, e uma terceira versão do documento foi preparada. Ao final, nenhum texto havia atingido o consenso para a Reunião Ministerial em Bruxelas. Na minuta do Ato Final de Bruxelas⁸⁸, e em sua revisão, em dezembro de 1990, o espaço reservado para discutir a implementação do Artigo VI do GATT continuou vazio uma vez que não houve consenso para uma proposta.

A falta de avanços com a questão foi inclusive discutida no âmbito do QUAD (Canadá, União Europeia, Japão e Estados Unidos), em dezembro de 1991. Depois, o tema foi incluído no Grupo de Regras, sendo presidido pelo Ministro do Comércio Canadense, John Cosbie, que dividiu as demandas em partes. Os temas mais fáceis obtiveram rápido consenso uma vez que foram amplamente discutidos entre o Carlisle I e McPhail III. Como resultado, o documento final para a rodada, o *Final Act*, ou *Dunkel Text*, contou com uma terceira versão do Artigo VI do GATT.

A discussão sobre anticircunvenção não logrou sucesso, e acabou removida do documento final. Contudo, os maiores interessados, Estados Unidos e União Europeia, mantiveram suas próprias legislações. A discussão durante o final dos anos 1980 tornou

⁸⁵ Referência para o documento *Circular Note*, de Charles Carlisle, 14 de agosto de 1990.

⁸⁶ O grupo era formado pelas delegações da Austrália, do México, do Canadá, dos Países Nórdicos, de Hong Kong, dos Estados Unidos, da Comunidade Europeia e do Japão.

⁸⁷ Os três esboços de McPhail datam de 6, 15 e 23 de novembro.

⁸⁸ *Final Act*. MTN.TNC/W/35, de 26 de novembro de 1990. Ao longo do documento, na parte reservada ao antidumping, existe apenas um texto que relata a presença de diferenças entre as delegações. O texto ainda trouxe três questões, a saber: “What changes need to be made in the way dumping margins are calculated? What changes need to be made in the way material injury is established? What anti-circumvention provisions are needed?”. Encerra concluindo que decisões políticas são necessárias a fim de superar todas as diferenças “which have not been resolved in consultations and negotiations based on draft anti-dumping texts of 9 July, 14 August, 15 November and 23 November.” (Final Act, 1990, p. 47)

possível o consenso de alguns pontos. No novo Acordo Antidumping, o Artigo 5º elevou a transparência sobre a apresentação das mínimas informações para peticionar uma investigação contra a prática de dumping, além de exigir evidências suficientes da tal prática.

Ao estabelecer 30 dias como prazo de resposta de questionários, o Artigo 6 elevou a disciplina sobre a colaboração dos produtores e exportadores. O Artigo 7.3 também estabeleceu que medidas provisórias não poderiam ser aplicadas antes de 60 dias do início de uma investigação. Ainda, a questão da melhor informação disponível também recebeu mudanças.

Um grande avanço dos países que procuravam a liberalização foi o aumento da margem de *minimis* para 2%, parcela superior aos 0,5 e 1,5 que prevaleciam em países como Estados Unidos e União Europeia, respectivamente. Ainda, prezando pelo livre comércio, estabeleceu-se uma margem para um volume negligenciável, isto é, se um único país representa 3% ou menos das importações, nenhum dano poderia ser considerado. Conforme o Artigo 5.8

An application under paragraph 1 shall be rejected [if] The margin of dumping shall be considered to be de minimis if this margin is less than 2 per cent, expressed as a percentage of the export price. The volume of dumped imports shall normally be regarded as negligible if the volume of dumped imports from a particular country is found to account for less than 3 per cent of imports of the like product in the importing Member. (ADA, 1994)

Como resultados, a discussão sobre *Sunset Provision* avançou uma vez que o Código de 1979 não previa um limite temporal definido, “an antidumping duty shall remain in force only as long as, and to the extent necessary to counteract dumping which is causing injury (ADA, 1979, Art.9). O Artigo 11 do novo Artigo VI do GATT/OMC, inclui uma linguagem direta que determina um prazo de cinco anos, com revisão conforme pedido das indústrias afetadas.

A concessão de direito a Revisão Judicial da aplicação de medidas antidumping foi inserida pelo Artigo 13º. Também, os governos deveriam manter as partes interessadas informadas do andamento e das respectivas decisões sobre as investigações antes da implementação da proteção temporária. Para isso foi criado o Comitê de Práticas Antidumping, tal como determinado no Artigo 16º do Acordo⁸⁹.

Contudo, a redação do Acordo ainda comportava áreas dúbias, que seriam retomadas durante a Rodada de Doha através de uma mesa de negociação que tratou especificamente do tema. Nesse sentido, grande parte dos interessados possuem interesses divergentes, Os países

⁸⁹ Para uma descrição do funcionamento do Comitê de Práticas Antidumping, consultar: Lima-Campos (2007).

exportadores e, portanto, alvos mais frequentes, buscavam defender a maior tecnicidade do processo de aplicação do ADA e garantir um mercado mais livre. O referido grupo de países buscava ajustes diversos, bem como o “refinamento das disciplinas do Acordo, sem contudo torná-las inaplicáveis” (HEES, 2012b, p. 87). De outro lado, os fundadores do acordo, em especial os Estados Unidos, defenderam uma discussão menos ampla, sem desistir da busca em preservar os conceitos básicos, princípios e a efetividade do Acordo.

2.1.3 O Sistema Multilateral de Comércio: desdobramentos contemporâneos do acordo Antidumping em Doha

Nesta etapa, para descobrir a natureza e os limites do antidumping, considerando o período recente da história do sistema multilateral de comércio, além do apoio da literatura disponível, recorreu-se às minutas finais das dez Reuniões Ministeriais concluídas até 2015. A pesquisa também se debruçou sobre os documentos de trabalho que circularam entre as delegações na discussão sobre as regras da utilização de instrumentos de defesa comercial no âmbito das discussões da *Doha Development Agenda* (DDA).

A segunda metade dos anos 1980 marcou uma importante inflexão na orientação da política comercial externa do Brasil e em vários dos países em desenvolvimento. Os processos de redemocratização e o aumento do grau de abertura das economias influenciaram diretamente o sistema multilateral. A Organização Mundial do Comércio, além de representar um avanço do GATT, envolveu quase todos os países em uma cruzada por um comércio com menos obstáculos. O aumento das transações comerciais e do número de membros também impactou na utilização do antidumping.

A liberalização⁹⁰ acarretou mudanças para o comércio, uma vez que um maior número de países participaram da Rodada do Uruguai. O aumento do número de membros elevou também o número de países que passaram a utilizar direitos antidumping como parte de sua política comercial. Se por um lado, a internalização do ADA significou uma oportunidade para os novos membros da recém-criada Organização Mundial do Comércio, por outro lado, seu custo recaiu sobre o longo processo de aprendizagem para sua utilização e aparelhamento da defesa comercial para os novos usuários de medidas AD. Para o ADA, a conclusão da Rodada do Uruguai significou uma nova fase, na qual a prática se tornou horizontal e indiferente ao grau de desenvolvimento dos usuários.

⁹⁰ Para um melhor entendimento do “*rush to free trade*”, isto é, uma discussão sobre causas e modelos de liberalização comercial nos países em desenvolvimento, ressaltam-se as contribuições de Rodrik (1992), assim como Milner e Kubota (2004) e Deardorff e Stern (2002).

Para uma economia com traços de mercado, o ADA se tornou uma ferramenta fundamental para o tomador de decisão do Executivo. Os PEDs, no processo de institucionalizar os Acordos relativos à defesa comercial, deixaram então a condição de alvos para assumir uma posição entre os maiores usuários dos instrumentos de proteção temporária. Ao longo dos anos 1990 e também nos 2000, a defesa comercial se consolidou como um instrumento útil de política comercial.

Assim como na fase inicial, de concepção e posterior padronização multilateral da aplicação de medidas temporárias, o Acordo Antidumping ainda fomenta o debate. Essa afirmação se sustenta mais com a criação da *Doha Development Agenda*, na qual se criou um grupo de trabalho para discutir as regras dos acordos sob o GATT/OMC. Somente o ADA teve centenas de propostas apresentadas, citando quase todos os 18 artigos que disciplinam a condução das investigações por parte das autoridades investigadoras⁹¹.

A opção dos países em desenvolvimento pelo diálogo no nível multilateral resultou na instrumentalização daqueles que passaram a operar dentro do sistema de comércio GATT/OMC (referência aos novos usuários). Segundo Zanardi (2004), havia um crescente pragmatismo, característica encontrada entre os “novos usuários” do sistema, como o Brasil, a Índia, a África do Sul e a China⁹², os quais nas Rodadas anteriores não deram muita atenção ao tema.

A ideia de uma nova matriz da OMC foi reforçada pela maior utilização do Entendimento e Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Understanding* – DSU). O cenário, recém surgido, desvelou a preocupação dos países em desenvolvimento na promoção de suas exportações, além da procura por proteger a indústria doméstica através da implementação dos acordos antidumping e de medidas compensatórias.

A tabela 2.2 resume o crescimento na procura por investigações de práticas de preços predatórios (dumping) entre o final da década de 1960 até os anos 1990. Este período registrou a fase de ampla utilização das exceções, em que a aplicação do Artigo VI dividiu espaço com as Restrições Voluntárias de Exportações⁹³ (RVE). É possível verificar a

⁹¹ Em sua compilação de documentos, relativos ao ADA, Hees (2012b) salienta que todos os artigos do Acordo foram citados ao longo do período do GATT/OMC.

⁹² Hees (2012b) diverge nesse ponto. Para ele, os chamados “novos usuários”, seriam aqueles países que se tornaram membros da OMC tardiamente, ou mesmo tiveram sua legislação antidumping criada após os anos 1990. Pois, conforme a subseção anterior, a África do Sul aparece como um dos precursores na criação de uma legislação AD doméstica, e no caso do Brasil, o país esteve presente desde a assinatura do GATT (1947).

⁹³ Finger e Zlate (2005) tratam das exceções ao livre comércio dentro do sistema multilateral de comércio, focando além do AD, a utilização das RVE enquanto exceção. Utilizada em larga escala para fins diferentes dos previstos, violava as regras do GATT.

evolução tardia da utilização do Acordo Antidumping por parte do Brasil e dos demais usuários, caracterizados pelo grupo “outros”.

Tabela 2.2 – Número de investigações Antidumping (1969-1998/2014)

	1969-74	1975-79	1980-84	1985-89	1990-94	1995-98	Parcial	2014
Estados Unidos	125	140	146	219	249	75	954	19
União Europeia	19	55	138	101	147	110	570	14
Canadá	42	74	176	115	90	31	528	13
Austrália	0	120	242	180	252	71	865	22
Japão	0	0	0	0	4	0	4	1
Outros	39	64	10	70	212	365	809	132
Brasil	0	0	0	4	15	30	49	35
Total	225	453	712	689	969	682	3.730	236

Fonte: *Global Antidumping Data Base*, Bown (2016).

No Brasil, as medidas AD têm referência somente na abertura comercial iniciada no final dos anos 1980 – sobretudo após o país ter incorporado os Códigos Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias do GATT em 1989⁹⁴. De outro lado, Estados Unidos e União Europeia, como supraexposto, possuem uma extensa prática da utilização de direitos antidumping. Vale notar que o Japão, país de industrialização mais recente e grande ator no comércio internacional, abriu apenas quatro investigações ao longo de mais de cinquenta anos. Como um grande exportador, o Japão figurava como maior alvo de Estados Unidos⁹⁵ e da União Europeia.

A opção pela abertura comercial durante os anos 1990 trouxe alterações profundas na política comercial e industrial dos países em desenvolvimento. A defesa do interesse nacional e da indústria doméstica acarretaram mudanças de problema e orientação da política comercial dos países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos, principais usuários do AD entre 1960 e 1980, passaram então a dividir também a mesa de discussão durante as Rodadas com os novos signatários dos Acordos sob a égide do GATT/OMC. A partir deste

⁹⁴ Contudo, foram dispostas nos Decretos n°. 93.941 e n°. 93.962 de janeiro de 1987, embora os primeiros casos de aplicação do direito AD tenham sido relacionados à importação de correntes de bicicleta importadas da ex-União Soviética e do cimento tipo *portland* uruguaio e argentino em 1989. As seções seguintes abordam com mais atenção a utilização do instrumento pelo Brasil.

⁹⁵ A política comercial americana foi mais agressiva ao longo dos anos 1980, por um lado buscou promover o livre comércio, enquanto de outro procurava reduzir os problemas de balanço de pagamentos e desemprego nos Estados Unidos. Tais medidas tiveram como alvo produtos de informática, eletroeletrônicos e automóveis japoneses – os quais em um primeiro momento sofreram com a imposição de cotas, aumentos de tarifas e RVEs solicitadas pelo governo Regan. Segundo dados do Global Antidumping Data Base (2013) para os anos 1980, a grande maioria das medidas aplicadas tiveram os produtos japoneses como alvo. Em entrevista, Marcílio Marques Moreira (2016), que foi embaixador nos Estados Unidos entre 1986 e 1991), ressaltou que no período, em matéria de política comercial, a maior preocupação era a utilização da Seção *Super301*, que surgiram na forma de medidas para “estimular” o comércio. Contudo, durante seu período na embaixa, segundo Moreira, o foco central do período era o problema com a dívida externa e sua (re)negociação.

momento, um novo ciclo, muito mais complexo que os anteriores, foi aberto após na conclusão da Rodada do Uruguai (1986-1994).

Tão logo a Rodada foi encerrada, tornou-se evidente, segundo Hees (2012b, p. 85) “que nem todos os Acordos estavam sendo implementados de maneira apropriada”. Tal insatisfação apareceu nos documentos finais de Cingapura (WT/MIN(96)/DEC) e posteriormente na 2ª Reunião realizada em Genebra (WT/MIN(98)/DEC). Segundo Hees (2012b), a situação levou os PEDs a redigir um documento preparatório para Seattle (1999). O documento foi composto por um séire significativa de temas e propostas sobre a implementação do Acordo⁹⁶.

O prosseguimento da discussão sobre o antigo Artigo VI enfrentaria uma forte resistência do Legislativo dos Estados Unidos que, mais uma vez, limitou a ação dos negociadores americanos. Inicialmente em posição ofensiva, a delegação evitou temas que pudessem reduzir a efetividade das disciplinas AD vigentes. O argumento principal era de que eventuais mudanças no ADA não redundariam no enfraquecimento da Lei norte-americana que garante proteção à indústria doméstica contra práticas desleais. As regras antidumping correntes possuíam forte apoio político durante os períodos das administrações Bush I (1989-1993) e Clinton (1993-2001), as quais “strongly opposed inclusion of antidumping on trade negotiating agenda for the new round in Seattle Ministerial Conference” (LINDSEY; IKENSON, 2002, p. 2). De outro lado, havia os países exportadores que interpretavam a falta de avanço como um resultado da resistência da delegação norte-americana⁹⁷ em incluir o assunto nas discussões do mandato.

Houve por parte dos Estados Unidos e também do Canadá uma “[...] rejeição sumária de discussões sobre antidumping de qualquer natureza” (HEES, 2012b, p. 87). Acredita-se que parte desta resistência seja fruto da pressão de grupos de interesse específicos e predominantes no governo democrata Clinton. Seattle⁹⁸ foi o terceiro encontro realizado no qual a delegação americana participou sem o *Trade Promotional Authority* (TPA)⁹⁹ ter sido

⁹⁶ Foram circuladas 802 propostas, redigidas nos encontros que ocorreram entre agosto de 1998 e novembro de 1999 – JOB(99)/4797/Rev.3. Para uma apresentação sumária das Reuniões Ministeriais de Doha, ver APÊNDICE B.

⁹⁷ A administração Clinton (1993-1997 e 1997-2001) já havia concluído o *North American Free Trade Area Agreement* (1993) e a Rodada do Uruguai (1994), portanto sofria os desgastes causados no emprego para alguns mercados pela fricção do ajuste na criação de comércio.

⁹⁸ A discussão sobre a utilização do AD foi tratado dentro do *Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy*. O reporte anual mostrou que “It’s porpose [of the Group] was not to provide a focus for consideration of AD issues [and] the question of any renegotiation was something that could not be taken up in this Group.” (WT/MIN(99)/5, p. 29)

⁹⁹ Fergusson (2015) preparou um *paper* para o Congresso norte-americano a fim de dar suporte ao TPA de 2015 (Administração Obama), neste documento encontra-se uma revisão histórica da política comercial dos

renovado. O TPA ficou vencido entre abril de 1994 e agosto de 2002, ocasião em que foi renovado e garantiu a administração republicana de Bush II (2001-2009) o poder para negociar novos acordos comerciais.

A maioria dos cem Senadores do Congresso Americano, incluindo os líderes de ambos os partidos, assinaram uma carta¹⁰⁰ direcionada para o então presidente eleito em maio de 2001¹⁰¹. Assinalaram que as leis de defesa comercial são “a critical element of U.S. trade policy” na medida em que elas “promote free trade by countering practices that both distort trade and are condemned by international trading rules”. A carta ainda assinalou que este tema representa o resultado da barganha em negociações que combinaram liberalização com proteção. A carta é concluída com uma advertência: “United States should no longer use its trade laws as bargaining chips in trade negotiations nor agree to any provisions that weaken or undermine U.S. trade laws”.

A promoção do novo TPA significaria um conjunto de ajustes no programa da política comercial norte-americana e seria o único propulsor possível para um diálogo em Doha. Embora os objetivos (o interesse em não alterar o ADA) tivessem sido mantidos, o pouco avanço na Mesa de Regras de Reunião de Seattle foi revertido em Doha.

Nas palavras de Robert B. Zoellick¹⁰²,

America has stated its intentions plainly. We will promote free trade globally, regionally and bilaterally, while rebuilding support at home. By moving forward on multiple fronts, the United States can exert its leverage for openness, create a new competition in liberalization, target the needs of developing countries, and create a fresh political dynamic by putting free trade on to the offensive [...] we seek to listen and learn from our trading partners, large and small He [president Bush]

Estados Unidos e TPA nos séculos XX e XXI.

¹⁰⁰ Carta de 07 de maio de 2001, que inicia com “Dear Mr. President, We are writing to state our strong opposition to any international trade agreement that would weaken U.S. trade laws. Key U.S. trade laws, including antidumping law, countervailing duty law, Section 201, and Section 301, are a critical element of U.S. trade policy. A wide range of agricultural and industrial sectors has successfully employed these statutes to address trade problems. Unfortunately, experience suggests that many other industries are likely to have occasion to rely upon them in future years. Each of these laws is fully consistent with U.S. obligations under the World Trade Organization (WTO) and other trade agreements. Moreover, these laws actually promote free trade by countering practices that both distort trade and are condemned by international trading rules. [...]”.

¹⁰¹ No dia 9 de maio o Senado Americano teve uma sessão para discutir o comércio e a importância da defesa comercial para a economia americana, em especial o setor siderúrgico – um dos mais protegidos. O documento na íntegra pode ser consultado pela data da sessão na *Library of Congress*. Segundo Moore (2005, p. 22-23), “U.S. negotiators clearly [will] have very limited room to accept changes in the WTO antidumping disciplines. Significant changes probably would face firestorm of opposition among U.S. legislators. Indeed, the U.S. paper on the ‘basic concepts’ of antidumping makes clear that the U.S. negotiating position is to ‘maintain the strength and effectiveness’ of the trade remedy laws, rather reforms that would limit their use.”

¹⁰² Zoellick foi nomeado *U.S. Trade Representative* no primeiro Governo Bush II, além de participar da Agenda de Doha, participou ativamente para aprovação do *Trade Act of 2002*, que incluía a nova *Trade Promotion Authority*.

pressed Congress to enact the Trade Act of 2002, which re-established the vital trade authority (“fast track”) that had lapsed for eight years. Republicans compromised with pro-trade Democrats on an environmental and labor trade agenda, without overstepping concerns about sovereignty and protectionism. (ZOELLICK, 2002, p. 29).

Em um documento preparado para o Congresso americano, o *Congressional Research Service* (CRS) salientou a mudança de posição para o tema, cristalizado nos esforços do então encarregado do governo Bush II para negociar a matéria. “U.S. negotiators relented when it seemed evident that the new round of talks would not go forward without some concessions on antidumping. [but] They were able to include language [...] that limited radical changes” (JONES, 2005, p. 9). No cenário pós-Seattle era evidente que “some Members want to change things – improve disciplines – while other Members want to keep things the same – preserve the effectiveness of the instruments” (FINGER; ZLATE, 2005, p. 531).

Entre os favoráveis para a inclusão do tema Antidumping, destacam-se os países exportadores em posição mais ofensiva, uma vez que são os principais alvos das medidas AD. Como se viu na tabela anterior, as investigações sobre prática de dumping cresceram horizontalmente apenas nos anos 1990. Em todo período abrangido os países desenvolvidos respondem por 60% do número de casos, sendo que no período pré-OMC responderam por 80% do número de investigações. O motor dessa mudança de cenário está, em parte, relacionado ao abandono dos programas de substituição de importações, o qual possibilitou o aumento do número de membros com legislação voltada à defesa comercial.

Há entre esse último grupo a sensação de falta de transparência e, conseqüentemente, a impressão da possibilidade de abusos pelo grau de discricionariedade que possuem as autoridades investigadoras aplicadoras do Acordo. Foi neste impulso que os principais alvos de medidas antidumping, e também alguns usuários, trouxeram à tona a discussão sobre os Artigos do ADA que disciplinam a aplicação de medidas de defesa comercial. O lançamento da nova Rodada foi a oportunidade de somar esforços e com isso assegurar a inclusão do ADA na agenda de discussões.

A OMC foi informada da existência de um grupo informal¹⁰³, o qual procurava incluir discussões específicas do ADA na agenda das negociações da Rodada – a DDA – que esperavam ser lançada em Doha. Durante as Conferências Ministeriais iniciadas em 2001¹⁰⁴, o

¹⁰³ Segundo Hees (2012b, p. 89), a primeira reunião do grupo aconteceu em 27 de abril de 2001 na Missão Japonesa.

¹⁰⁴ *Last proposal*/Última proposta, Abril de 2001 (TN/RL/W/254). “At the Doha Ministerial Conference in 2001, Ministers agreed to negotiations aimed at clarifying and improving disciplines under the Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994 (the Antidumping Agreement) and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (the SCM Agreement), while preserving the basic concepts,

Acordo Antidumping se tornou, oficialmente, uma pauta de discussão. O documento oficial (WT/MIN(01)/DEC/1) teve como resultado a inclusão do tema sob o parágrafo 28 da Declaração Oficial de Doha.

As negociações, que buscaram tornar mais precisos os Artigos que disciplinam a implementação do Artigo VI do GATT/OMC, não refletiram o principal desejo da coalizão FANs. Quando se garantiu a preservação dos conceitos básicos, princípios e efetividade do acordo limitou-se também a busca de uma “*clarification*” em algumas das práticas existentes. Seria um tipo de avanço-restrito, que foi ditado pela falta de autonomia imposta pelo Congresso norte-americano aos negociadores. Os responsáveis pelo TPA foram bem sucedidos ao incluírem uma linguagem na legislação a fim de limitar a flexibilidade da delegação. Em particular, o principal objetivo da negociação em barreiras temporárias deveriam, pelo novo TPA, (2002) “preserve the ability of the United States to enforce rigorously its trade laws [...] and avoid agreements that lessen the effectiveness of domestic and international disciplines on unfair trade, especially dumping”¹⁰⁵.

Estava reconhecida uma vontade de que a Rodada iria dar início ao processo de esclarecimento, além do necessário aperfeiçoamento das disciplinas dispostas no Acordo Antidumping. A inclusão do tema resultou na criação do Grupo Negociador de Regras (GNR), anunciada pelo Presidente do Conselho Geral¹⁰⁶ em primeiro de fevereiro de 2002. Além do AD, o GNR também ficou encarregado das discussões referentes a acordos regionais, subsídios e subsídios à pesca.

Nesta direção houve uma liderança emergente – mesmo que informal – do Japão. Os japoneses há anos enfrentavam problemas com a política comercial norte-americana principalmente – antidumping e RVE. Ao Japão¹⁰⁷ somaram-se Brasil, Canadá (observador), Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Noruega, Suíça, Tailândia e Turquia, além do México e Israel que passaram a fazer parte da coalizão informal apenas após sua criação.

principles, and effectiveness of these Agreements their instruments and objectives. Ministers directed that the negotiations take into account the needs of developing and least developed country Members. The Doha Round mandate also calls for clarified and improved WTO disciplines on fisheries subsidies”.

¹⁰⁵ U.S. Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002, Section 2102(b)(14)(A), Washington D.C.

¹⁰⁶ O document TR/RL/6, de 2 de julho de 2003 salienta que “on 1 February 2002, the Trade Negotiations Committee created a Negotiating Group on Rules (“the Group”) (TN/C/M/1). At its meeting of 13, 15 February and 1 March 2002, the General Council took note of the consensus regarding the appointment of officers to WTO bodies; that consensus included the appointment of Ambassador Tim Groser of New Zealand, as Chairman of the Group (WT/GC/M/73)”. Tim Groser, o primeiro *chairman* do Grupo de Regras, permaneceu na posição entre 2002 e 2004.

¹⁰⁷ Para Hees (2012b), sendo o Japão membro do QUAD, pode-se contar com a assistência jurídica para o Grupo, na qual escritórios japoneses auxiliaram na condução e preparação da minuta de declaração ministerial sobre regras.

Hong Kong e Cingapura, juntaram-se ao grupo dos *Friends of Antidumping Negotiations* (FANs) apenas no decorrer de 2002.

Entre Doha e a Reunião de Cancún (2003) muito trabalho foi feito na tentativa de elaborar um único documento que reunisse as propostas, as quais foram efetivamente divulgadas somente a partir de julho de 2004¹⁰⁸. As negociações conduzidas no Grupo Negociador de Regras seguiram, em um primeiro momento, impulsionadas pelo diálogo entre três grupos de atores. De um lado, esteve o grupo dos referidos *Friends of Anti-dumping*, ao qual o Brasil tendeu a alinhar sua posição enquanto exportador¹⁰⁹ apenas. Uma segunda posição esteve marcada pelos Estados Unidos, país que costumeiramente impõe uma posição ofensiva para discutir questões de transparência e confidencialidade de informações no procedimento de investigação, mas sempre reticente a mudanças radicais do ADA. Houve ainda um terceiro grupo que se aglutinava em torno de interesses diversos, formado por União Europeia, Índia, Austrália e Nova Zelândia.

O Brasil, por seu turno, via-se num dilema ao tentar equilibrar interesses distintos numa única frente de negociação. Por um lado, integrava o grupo dos maiores aplicadores dos instrumentos de defesa e, com isto, objetiva minimizar seu nível de comprometimento. Ao passo que, como exportador de *commodities* para o mundo e de bens de capital para a América Latina, buscava alinhar-se em alguns dos temas debatidos dentro do FANs. Portanto, sua posição no grupo negociador de regras não foi completamente alinhada às propostas do FANs uma vez que parte delas conflitavam com os objetivos do Brasil enquanto grande usuário do instrumento.

Hees (2012b) salienta que algumas propostas, além de radicais, foram duramente criticadas devido a falta de critérios técnicos que ternavam por inviabilizar sua subscrição¹¹⁰. Nesse sentido, o autor verificou que o Brasil, em conjunto com o FANs, fez circular cerca de 41 outras propostas, além de outros 11 documentos apresentados – estes últimos sem o apoio do grupo.

¹⁰⁸ Os documentos estão apresentados em Trade Topics/Trade Negotiations Committee/Multilateral Trade Rules/ sob o código TN/RL/W, a partir de julho de 2004 os documentos passaram a integrar a série TN/RL/GEN. Vale ressaltar o documento TN/RL/W/6, que foi uma tentativa de ilustrar as principais questões levantadas a te sua circulação (26.04.2002). O Documento foi subscrito pelo Brasil e outros 14 países.

¹⁰⁹ Esta é uma constatação geral, reforçados por Hees (2012b) e Thorstensen e Jank (2005), na medida em que muitas das propostas pelos FANs foram consideradas radicais e, portanto, distantes de uma operacionalização ou mesmo da própria realidade de diálogo.

¹¹⁰ O documento TN/RL/W/143 faz a compilação das propostas apresentadas à Conferência Ministerial de Cancun inicialmente em 2001. Conforme o Decom (2009), ao longo de 2009, a segunda minuta de texto do Presidente do Grupo Negociador de Regras, circulada em 18 de dezembro de 2008, por meio do documento TN/RL/W/236, foi objeto de debate nas reuniões informais – conhecidas por *Jobs* – e plenárias do Grupo.

O atual estágio da discussão pode ser dividido entre antes e depois das negociações plurilaterais¹¹¹. Contudo, precede esta etapa a criação dos documentos que iriam guiar as discussões nas reuniões seguintes. Para Hees (2012b), primeiramente foram redigidos documentos de Primeira Geração¹¹² (TN/RL/W/6, TN/RL/W/10 e TN/RL/W/29). Estes foram uma mera delimitação preliminar e trouxeram uma lista de prioridades baseadas nas coincidências das centenas de propostas apresentadas inicialmente. Esta primeira fase, que se estendeu ao longo do período entre as Reuniões de Doha e Cancún, buscou identificar e delimitar os temas de interesse dos FANs.

Nos documentos de Segunda Geração, às vésperas de Cancún, cada tópico deveria ser analisado e revisado. Dada a complexidade das propostas e temas, apenas uma pequena parte foi analisada até a Reunião de Cancún (2003). Segundo Hees (2012b), apenas seis tópicos haviam sido considerados – em um universo de 142¹¹³. Estes documentos de segunda geração apenas buscaram identificar as correlações de temas e sua exequibilidade. O resultado da mudança de postura foi por um lado resultado da baixa coesão do grupo dos FANs, embora de outro lado tenha resultado na inclusão de um parágrafo da Declaração de Cancún¹¹⁴ (JOB(03)/150/Ver.2, de 13 de setembro de 2003), que deixava claro uma certa mudança na ênfase, que passou a ser a busca de soluções para o progresso das negociações no grupo.

O documento TN/RL/W/146¹¹⁵, gerado pós-Cancún, buscou ser objetivo e, sobretudo propositivo, além de identificar e isolar posições mais radicais e todas as inconsistências diversas. O ano que precedeu a Reunião de Hong Kong foi marcado pela procura de soluções por métodos diferentes, isto é, segundo Hees (2012b), este período marcou o início de uma

¹¹¹ Referência ao *Core Group*, uma vez que a geometria dos grupos variava com o tema, Brasil, Canadá, Comunidades Europeias, EUA, Índia, Japão e Nova Zelândia eram os países convidados para a totalidade dos encontros.

¹¹² O período, que vai da Rodada de Cancún até setembro de 2003, foi marcado pela identificação de áreas de interesse comum das diferentes delegações.

¹¹³ No documento TN/RL/W/143, o senhor Eduardo Pérez Motta, Embaixador do México, elaborou uma compilação das propostas submetidas desde o início da Rodada até agosto de 2003.

¹¹⁴ Na declaração, o inciso 7 trata do Grupo de Regras, tal que “We instruct the Negotiating Group on Rules to accelerate its work on anti-dumping and subsidies and countervailing measures, including fisheries subsidies, with a view to shifting its emphasis from identifying issues to seeking solutions. We note the progress that has been made in the negotiations on improving transparency in Regional Trade Agreements and encourage the Group to reach a provisional decision soon on its work on transparency and to accelerate its work on the clarification and improvement of RTA disciplines under existing WTO provisions, taking into account the developmental aspects of RT”.

¹¹⁵ Nos parágrafos iniciais o documento refere que “This proposal concerns the issues related to affiliated parties. These issues have been identified in document TN/RL/W/10. Other Members have also referred to this issue in documents TN/RL/W/66, TN/RL/W/81, TN/RL/W/86 and TN/RL/W/130. This proposal indicates one way to overcome and resolve the problems resulting from the lack of clear definitions of affiliated parties and the problems resulting from the absence of rules in the treatment of affiliated transactions. The discussions in the Negotiating Group may assist in improving this proposal”. Os problemas cobertos pelo documento são: a) Definição de “*Affiliated Party*” e “*Collapsing*” de Múltiplas empresas – citando os artigos 2.2 e 2.3 do ADA.

liderança mais ativa do Japão, bem como um papel de destaque para a delegação do Brasil. O negociador Japonês, Naoshi Hirose, passou a fazer consultas bilaterais com o Brasil, com total apoio de Perez Motta¹¹⁶, *chairman* do GNR que então intentava esforços em prol de um rearranjo de forças que permitisse o prosseguimento das negociações.

Como resultado, formou-se um grupo reduzido a fim de afinar o discurso. O G-5 foi composto pelas delegações dos Estados Unidos, União Europeia, Japão, Brasil e Índia. A etapa de diálogos plurilaterais trouxe resultados, pois sete sessões foram realizadas pelo grupo ao longo do ano. O universo de propostas inicial foi reduzido a 51 consideradas exequíveis, bem como o presidente do grupo passou a ser o embaixador uruguaio, Guillermo Valles Gálmes¹¹⁷.

Conforme o Brasil (2006), no final de 2004 as propostas encontravam-se bem definidas. Na ocasião, as propostas de redação do texto do ADA elevaram as negociações a um novo nível, isto é, passou-se a elaboração de documentos de “terceira geração”. “É neste momento, em que alguns Membros buscam conciliar seus interesses distintos sobre as propostas apresentadas, que surge a criação do chamado *Middle Group*” (BRASIL, 2006, p. 22-23). A fase de pouco avanço em 2004 foi superada com a realização da VI Reunião Ministerial da OMC em 2005, em Hong Kong.

A convite da Comunidade Europeia, o grupo constituiu-se de países cujos interesses combinavam o viés aplicador e exportador/alvo. A partir de 2005 os trabalhos buscaram descrever factualmente o processo negociador, além da busca para traçar um cronograma do texto com uma orientação política específica. Portanto, pressupõe-se uma análise técnica conjunta e aprofundada dos interesses e visões comuns no Grupo. A primeira reunião, de 14 de abril de 2005, abriu a fase de consultas plurilaterais, resultado da iniciativa japonesa – que já havia realizado trabalhos bilaterais com o Brasil (HEES, 2012b). A declaração da Rodada, em seu Anexo D, ratificou esta nova fase, reconhecendo que as negociações sobre AD, *in verbis*

[...] have intensified and deepened, that Participants are showing a high level of constructive engagement, and that the process of rigorous discussion of the issues based on specific textual proposals for amendment to the AD Agreement has been

¹¹⁶ Segundo o documento TN/RL/8, de 8 de abril de 2004, “Due to the general situation in the DDA negotiations following the Ministerial Conference in Cancun, the Negotiating Group on Rules held no further meetings in 2003 after its meetings of 21-23 July 2003. The Group was able to restart its work when the General Council took note, at its 11 February 2004 meeting, of the consensus regarding the appointment of officers to WTO bodies (WT/GC/M/85)”. O Embaixador do México, Eduardo Pérez Motta, assumiu como *Chairman* no *Negotiating Group on Rules* substituindo Tim Grosser (março de 2002 – fevereiro 2004).

¹¹⁷ *Chairman* que sucedeu o sr. Pérez Motta, sendo o encarregado que mais tempo ocupou a função (novembro de 2004 até julho de 2010).

productive and is a necessary step in achieving the substantial results to which Ministers are committed; [and] call on Participants, in considering possible clarification and improvements in the area of AD, to take into account, inter alia, (a) the need to avoid the unwarranted use of AD measures, while preserving the basic concepts, principles and effectiveness of the instrument and its objectives (...); (b) the desirability of limiting the costs and complexity of proceedings for interested parties and the investigating authorities alike, while strengthening the due process, transparency and predictability of such proceedings and measures. (WT/MIN(05)/W/3/Rev.2, 2005, p. D-1)

Sem comprometer a sua participação nos FANs, em 2005 o Brasil passou a participar das discussões no âmbito do *Middle Group* com o respaldo técnico do Decom e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Para Hees (2012b), esta foi uma fase de diplomatização da matéria, na qual tópicos notadamente controversos foram barrados e o texto do primeiro anteprojeto de Valles, datado de 18 de dezembro de 2007 (TN/RL/W/236), foi equilibrado para contemplar amplos interesses.

Segundo Thorstensen e Jank (2005), as propostas do FANs¹¹⁸ foram inicialmente divididas em sete pontos principais, dos quais dois não tiveram a subscrição do Brasil (os pontos serão discutidos na sequência). As propostas apresentadas no documento TN/RLW/143 fizeram referências a a) questões de partes afiliadas, que objetivava questionar a arbitrariedade com que as autoridades investigadoras definem as partes afiliadas. No acordo o termo aparece como “*related parties, affiliates parties e associated¹¹⁹ parties*” mas não há nenhuma definição das mesmas.

Um segundo ponto, bastante polêmico, foi a proibição do *zeroing*, que teve por objetivo banir a prática do *zeroing*¹²⁰ nos cálculos de margem de dumping, ressaltando que

¹¹⁸ A referida minuta contém sugestões de texto para os Acordos Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias, embora os temas mais polêmicos, como “*zeroing*”, revisões de final de períodos (*sunset reviews*), regra do menor direito (*lesser duty rule*), *circumvention* e interesse público em antidumping e créditos à exportação em subsídios horizontais permanecessem fora de uma discussão mais profunda. Segundo o Brasil (2008b), ao longo de 2006, os temas circunvenção (patrocinado pelos Estados Unidos) e interesse público (pelo Canadá) tiveram sua conveniência avaliadas, embora o Brasil fosse ainda demandante dos demais pontos citados. Grande parte dos pontos não considerados na Rodada, foram considerados internamente, isto é, o Decreto 8.058, de 2013, que altera o antigo Decreto sobre medidas Antiduping, carrega muita matéria dessa discussão e, portanto, será posteriormente abordado no decorrer do texto.

¹¹⁹ A proposta foi objeto de documentos anteriores, tais como TN/RL/W/10, TN/RL/W/66, TN/RL/W/86 e TN/RL/W/130.

¹²⁰ Vermulst e Ikenson (2007) buscaram em um estudo compreender os efeitos da prática do *zeroing* (prática da zeragem) através da jurisprudência gerada pelo Órgão de Solução de Controvérsias e Órgão de Apelação da OMC. Partiram de casos anteriores a OMC, como Noruega contra Estados Unidos – *Fresh and chilled Atlantic salmon*, ADP/87 (1992) e Japão contra Comunidade Europeia – *Audio Tapes cassettes* ADP/126 (1995). Ainda, analisaram os resultados de painéis após a criação da OMC. Os autores foram enfáticos em mostrar que a metodologia interessa para a autoridade investigadora americana no momento de definir a margem de dumping e a própria existência do dumping. “Model zeroing, therefore, facilitates findings on dumping. [...] This, in turn, inflated the result from the calculation of the margin of dumping”. (VERMULST; IKENSON, 2007, p. 235-6). Ainda, outros estudos podem ser consultados, a saber: Prusa (2009), Nye (2009) e Bown e Prusa (2010).

deve ser considerado a exportação do produto como um todo, e não apenas em relação a alguns modelos desse produto (mais tarde esse ponto perderia a atenção uma vez que o DSU circulou um relatório condenando a prática). Os FANs também buscavam c) metodologias para revisões, a fim de estipular durante a revisão, a metodologia e regras da fase da investigação deveriam ser utilizadas para o referido procedimento. Segundo Thorstensen e Jank (2005, p. 167), o Artigo 11.3 do ADA (referente a revisão) “não prevê metodologia para decisões do tipo *likelihood determinations* (determinação da possibilidade de continuar ou voltar a ocorrer dumping de determinado produto)”. Tal diálogo aconteceu no sentido de evitar arbitrariedades por parte da autoridade investigadora ao deferir sobre a manutenção de medidas antidumping¹²¹.

Também, outra proposta apresentada pelo Brasil e pelo Grupo FANs versou sobre d) as regras para o compromisso de preços (*price undertakings*), para estabelecer uma regulação sobre a autoridade investigadora em aceitar ou recusar um compromisso de preço oferecido pelo exportador, buscando regras claras sobre as condições e procedimentos para que tal compromisso seja elaborado – esta é uma prática muito comum nas autoridades investigadoras da Comunidade Europeia.

Entre outros pontos, foi marcadamente uma posição defendida pelo Brasil tornar regra o princípio da aplicação do direito menor (*lesser duty rule*)¹²². O Artigo 9.1 do ADA, estabelece ser da autoridade investigadora do país importador a decisão sobre o montante do direito antidumping a ser imposto deve ser a totalidade da margem de dumping ou, para preservar os objetivos do livre-comércio, e) menor do que esse valor. O Artigo 9 do GATT/OMC dispõe que é desejável¹²³, portanto não sendo obrigatório, alguns países aplicariam enquanto outros não. Assim, existe uma recomendação e um compromisso de algumas das autoridades em seguir a mesma. Segundo as alterações sugeridas pelos FANs, a aplicação do direito menor deveria ser obrigatória, além ser explícito um método adequado para se determinar o montante capaz de remover o dano. Segundo Kume e Piani (2004) e Brasil (2006), essa prática foi considerada comum na defesa comercial brasileira ao longo dos anos 2000, pois o MDIC optava por seguir o conselho de aplicar a menor margem

¹²¹ A revisão do caso dos calçados, de 2015, utilizou exatamente este critério para decidir pela prorrogação da medida, uma vez que os indicadores da indústria haviam mostrado ligeira recuperação durante os cinco anos no qual o direito foi aplicado.

¹²² Em conjunto com os FRIENDs o Brasil subscreveu os documentos TNRL/W/6 (2002) e TN/RL/119. Individualmente também submeteu os documentos TN/RL/W/7, TN/RL/GEN/43 e TN/RL/W/189 que versavam sobre o mesmo tema sem alterar seus objetivos.

¹²³ Artigo 9º versa que “establishes the general principle that imposition of anti-dumping duties is optional, even if all the requirements for imposition have been met, and establishes the desirability of application a ‘lesser duty’ rule” (ADA, 1995).

possível¹²⁴. Mudanças em relação a essa afirmação marcaram o período que precedeu o lançamento do Decreto 8.508 de 2013. Esse ponto, enquanto termômetro do desejo liberalizante/protetorista será mais adiante abordado.

Dentre as divergências ressalta-se primeiro a aplicação de f) regras sobre comparação justa (*fair comparison*), referente a proposta dos FANs buscava harmonizar e definir um método para o cálculo. Ainda permanecia a vontade de alteração das g) regras sobre a determinação do valor normal – similar do produto com *dumping* vendido no país exportador, sendo o valor normal o preço do produto similar no curso das atividades comerciais no mercado doméstico do país exportador. A proposta buscava melhorar a redação do Artigo 2.1 que trata sobre o preço normal, com uma definição clara, isto é, demandava-se uma delimitação e orientação para o cálculo do valor construído (THORSTENSEN; JANK, 2005).

O documento com as considerações foi revisto pelo novo *chairman*, Dennis Francis¹²⁵ que criou uma nova versão do texto consolidado. Contudo, sua derrogação contou com pouquíssimos avanços dada a baixa ambição negociadora da matéria ao longo de seu mandato. O comunicado TN/RL/W/254 reforçou esta ideia baseado nas palavras do *chairman*:

In this area, I have chosen to prepare a revised legal text. This should not be understood to mean that I perceive significant signs of convergence on the major "political" issues. To the contrary, it is noticeable that the new text contains the same twelve bracketed issues as the 2008 Chair text. The 2008 Chair text on anti-dumping does however contain extensive un-bracketed language on a wide range of technical but nevertheless important issues, and our work over the past two plus years has pointed to a few areas where useful changes to that language might be warranted. In short, therefore, arguably a new text on anti-dumping can usefully reflect some limited progress, and in any event it can serve to give a clear idea of where things stand. (TN/RL/W/254, abril de 2011).

A partir de 2012 o Grupo passou a ser presidido pelo embaixador Jamaicano Wayne MacCook, o qual pouco pôde fazer em seu período. O relatório de março de 2014 (TN/RL/W/255), nas palavras do *Chairman*

[...] I met with two groups, and with one coordinator on behalf of a group. In the consultations, the question that I posed was how if at all the delegations see Rules issues fitting into the overall post-Bali context (...) or whether consideration of a work programme in Rules should in their view depend on developments in the shaping of work programmes in Agriculture as well as NAMA and Services, which

¹²⁴ O então diretor do DECOM, Fernando de Magalhães Furlan (2005-2006), redigiu no relatório suas observações sobre o *lesser duty*, o que deixou claro o posicionamento do Brasil com uma prática comprometida com a liberalização do comércio multilateral – dada a utilização do princípio. (Relatório DECOM n.10, 2007, p. 17).

¹²⁵ Embaixador de Trinidad e Tobago que esteve à frente do Grupo entre julho de 2010 até fevereiro de 2012.

some describe as the "core issues". The middle position, expressed by a substantial number of delegations, was of openness to, rather than either insistence on or opposition to, including Rules in the work programme. Many of these delegations considered that whether, and how, to include Rules in the work programme logically could only be addressed once a certain clarity has been achieved on the scope and level of ambition of work on agriculture, NAMA and services. (WTO, 2014)

O Grupo ainda se encontrou informalmente entre maio e dezembro de 2014. Durante o mês de maio, o relatório do *Chairman* proporcionou certa transparência sobre seus dois encontros com as delegações nos meses anteriores. O pessimismo que aparece neste texto reflete os humores que predominavam nas discussões sobre o resultado pós-Bali. A visão que prevaleceu foi a dos diferentes pontos de vista sobre quando e como conduzir os trabalhos no Grupo. Acredita-se que uma discussão mais ampla apenas seria possível após a delimitação dos problemas centrais da Rodada, isto é, agricultura, acesso a mercados para bens não-agrícolas (NAMA) e serviços.

No encontro de dezembro 2014 nenhum acordo havia sido alcançado no GNR. Mais de um ano após a redação e circulação deste documento, parece que pouco havia mudado. Em Nairóbi (2015), as Reuniões não logram avanços significativos no tema, bem como a declaração não trouxe nenhuma menção ao andamento do trabalho. Após a Rodada, no entanto, MacCook se manifestou¹²⁶ decretando que os avanços dependem do “core” da própria agenda:

In opening the 25 June meeting of the negotiating group on rules, Ambassador Wayne McCook (Jamaica) stressed that he was “fully conscious” of the view held by some members that possible outcomes on rules cannot be identified until outcomes in other areas of the Doha Round are more clearly defined. Nevertheless, some delegations consider rules to be very important, are worried about the pending deadline for concluding the post-Bali work programme, and have submitted concrete proposals on how the issue could be addressed in the work programme. Seventeen delegations spoke after the Japanese intervention. Brazil, India, Argentina, Turkey and the United States said they were not in a position to determine what elements on anti-dumping could be part of the work programme until it becomes clearer what the outcomes on the core Doha Round issues will be. (WTO, 2015b).

Embora o tema ainda esteja sem um final conhecido e dependa da DDA como um todo, a participação das delegações durante as Rodadas é importante para os países que utilizam e tomam algum partido dentro do sistema multilateral de comércio. O acompanhamento e participação nas propostas também aparecem como elementos motivadores de mudanças da política comercial doméstica, ora por uma adequação a uma mudança estrutural, outrora por opção. Esse paradigma de comportamento guiou, em grande

¹²⁶ O documento TN/RL/W/258 traz na íntegra as discussões da Reunião de 1º de Julho.

parte, a condução das negociações comerciais brasileiras, as quais embasaram as propostas de uma política de defesa comercial doméstica mais moderna e consistente.

O ponto mais sensível desse tipo de instrumento é a dedução de que a adoção das regras do Sistema Multilateral de Comércio tendem a refletir diretamente sobre a defesa comercial. É notório que a abertura comercial trouxe o ADA como uma solução paliativa de problemas de competitividade interna, de apreciação cambial e balanço de pagamentos na medida em que as barreiras tarifárias foram reduzidas. “Anti-dumping rules were a remedial mechanism which was necessary to the maintenance of the multilateral trading system, and they reflected a broad consensus among Members – developed and developing – which had been refined over many years” (WT/MIN/(99)/5, 1999, p. 29).

A criação da OMC foi concomitante à abertura comercial brasileira e de outros países latino-americanos, bem como ao processo de reformas e ajustes econômicos dos anos 1990. A Rodada do Uruguai foi um impulso que possibilitou a harmonização das regras e a conduta no comércio internacional, mas sua institucionalização é por demais complexa e ainda carece de atenção. O ensejo de dilatação progressiva das barreiras comerciais permanece, mas continua vinculado ao avanço de Doha.

A falta de avanço no foro multilateral coincide com uma nova etapa do regionalismo. Acordos conhecidos como Mega-Acordos Regionais¹²⁷ abarcam temas que ultrapassam a OMC. Passada a última crise financeira¹²⁸, o cenário para o comércio ainda é considerado sensível, pois a OMC conviveu com o risco de um novo aumento no número de barreiras temporárias aplicadas ao comércio. Segundo o *Global Trade Alert*¹²⁹ (2009), a OMC teve o perfeito pano de fundo para programas de revisão de política tarifária ou de incentivo de

¹²⁷ Uma breve definição pode ser encontrada na UNCTAD, tal que “megaregional agreements are broad economic agreements among a group of countries that together have significant economic weight and in which investment is only one of several subjects addressed” (WIR, 2014, p. 118). Draper, Lacey e Ramkolowan (2014, p. 8) elencaram alguns critérios para definir Mega-Acordos Regionais, tais como: “a) Is negotiated by three or more countries or regional blocks; b) Whose members collectively account for 25% percent or more of world trade; and, c) 3. The substance of which goes well beyond current WTO disciplines”. Uma crítica, bem como uma análise normativa da atual situação da OMC, pode ser vista em Bagwell et al. (2015). Vale ressaltar que nestes mega-acordos, embora as intenções sejam amplas e abarquem o AD enquanto tema, no caso do *Trans Pacific Partnership* (TPP) publicado em 2015 deixa claro que permanece a autonomia das autoridades investigadoras para aplicação de AD entre os futuros signatários. Então, contemplado o AD mas mantido sua presença entre os membros, como ocorre em uma série de blocos e acordos de comércio sob a OMC.

¹²⁸ Os estudos de Feinberg (2010) e Kee et al. (2010) são fundamentais para compreender o real impacto das medidas temporárias de comércio frente a idiosincrasias da economia mundial durante a última crise, a qual Bown (2012) chamou de *Great Recession*.

¹²⁹ “In late 2008 and early 2009, the international community responded to concerns over potential forces of ‘protectionism’ by organizing major new trade-policy monitoring initiatives – including those led by the World Bank, Global Trade Alert, and the World Trade Organisation. While the efforts received substantial media attention, the monitoring initiatives were ultimately somewhat hampered in the immediate term” (BOWN, 2011a).

proteção à indústria doméstica entre os países-membros do Sistema Multilateral de Comércio. Como no entre-guerras, a fim de enfrentar os efeitos indesejados de contração da demanda, devido às flutuações macroeconômicas, colocaram o comércio internacional à sombra de uma escalada do protecionismo.

Soma-se a essa equação um outro catalisador, que é movido por mudanças de política industrial e comercial dos países em desenvolvimento. Os mesmos, paulatinamente, entraram para o seleto clube dos aplicadores de AD, que uma vez foi uma política comercial exclusiva dos países desenvolvidos. Conforme Moore (2005), à medida que o tempo passa – e a Rodada permanece inconclusa – a chance de se chegar a mudanças significativas no Acordo diminui. Pois, espera-se que o processo de aprendizagem dos novos usuários enrijeça ao longo do avanço da matéria no âmbito multilateral, frustrando as iniciativas dos países exportadores que procuram uma maior liberalização (menor utilização do ADA).

Por esse ponto de vista, a utilização do AD de forma mais intensiva após os anos 1980 suscita a ideia de que o ADA seja utilizado mais como proteção, do que defesa, parece predominar. No GNR, a posição de manter a base do Acordo estava ligada diretamente aos Estados Unidos, um dos maiores usuários do Acordo. Ainda, outra característica marcante das negociações em matéria de comércio internacional apontam a dependência em grande medida da vontade americana em prosseguir que é, por sua vez, balizada pela resistência do legislativo estadunidense. Portanto, além de depender do encerramento da Rodada de Doha, que possui entre seus membros problemas mais importantes que o AD, o instrumento parece padecer de uma síndrome de *Capitão América*, no qual seu “escudo” se torna a principal “ferramenta” para também “atacar”.

Com um ADA esquadrinhado para não conflitar com a legislação americana e tendo sido concebido como um “escudo” em 1948 para combater práticas desleais de comércio, motivado pela discricionariedade das autoridades investigadoras, os FANs ainda contestam sua legalidade uma vez que o Acordo tem sido utilizado como “espada” pelos países membros – vide os temas trazidos à tona pelos países exportadores e que foram desconsiderados nos documentos finais por conterem propostas polêmicas.

2.2 UMA INEVITÁVEL CURVA DE APRENDIZAGEM: CRIAÇÃO E AJUSTES DA DEFESA COMERCIAL NO BRASIL

A superação do isolamento brasileiro ocorreu de forma gradual uma vez que as tímidas reformas ao final dos anos 1980 foram complementadas por uma exposição ainda

maior durante a década de 1990. Embora o país fosse parte das discussões em Havana e membro fundador do GATT, foi somente na Rodada do Uruguai que o Brasil afiançou sua opção pelo modelo multilateral de comércio. A alteração de postura em relação à obstrução da agenda multilateral acelerou-se na administração Collor, dado que o Governo Sarney as prioridades eram outras¹³⁰.

Durante o governo Itamar¹³¹ Franco (1992-1995) foi concluída a convergência de objetivos mesmo concomitante a implementação do Plano Real. O novo Plano com uma porção de ajustes debelou a inflação e conseguiu consolidar a mudança no objetivo da política para o comércio. No plano externo, a política comercial externa foi uma opção do Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi pela chamada *autonomia pela participação*¹³², isto é, o Modelo de Substituição de Importações deu espaço para uma guinada definitiva rumo à aceitação dos acordos negociados no âmbito do GATT/OMC.

Como nos Planos econômicos anteriores, o comércio internacional foi um elemento secundário, considerado mais um entre os instrumentos de controle úteis para superar os desequilíbrios do balanço de pagamentos e problemas com a estabilidade do nível de preços. Não é difícil entender que no plano doméstico, os problemas crônicos com a inflação determinaram o foco dos Planos bem como a submissão das decisões sobre a matéria ao Ministério da Fazenda.

Uma vez concluída a Rodada do Uruguai, sacramentou-se a completa adesão do Brasil a todos os mecanismos e acordos discutidos no âmbito multilateral, inclusive sobre propriedade intelectual¹³³. Portanto, a autonomia da política comercial depois dos anos 1990

¹³⁰ Questões da dívida externa e a aplicação da Seção 301 pelos Estados Unidos contra às exportações brasileiras nortearam a política externa. Segundo Castelan (2010), a mudança de pensamento do MRE começou no governo Sarney. O autor sugere que a indicação de Rubens Ricupero para o cargo na Missão Brasileira em Genebra, foi uma ação que buscou diminuir a atuação do grupo de “diplomatas economistas” mais ligados ao pensamento desenvolvimentista. Para Castelan (2010), Ricupero não era acentuadamente liberal mas ele foi o elemento que rompeu a continuidade do referido grupo de diplomatas em Genebra. Ainda no governo Itamar, Celso Amorim foi promovido a Secretário Geral de Comércio (1993) e, logo passou a Ministro das Relações Exteriores. Coube ao seu sucessor em Genebra, Luis Felipe Lampreia, sacramentar o consenso em relação aos acordos no âmbito da OMC na Reunião de Marraquexe (1995) – os resultados da Rodada do Uruguai podem ser consultados em Lampreia (1995).

¹³¹ Sobre a política externa brasileira nas administrações de Collor de Mello e Itamar Franco, ver Hirst e Pinheiro (1995) e Amorim (1997). Para uma análise da reforma em matéria de política industrial e comercial implementadas em ambos os governos ver Fritsch e Franco (1992). Vale lembrar, que ambos os autores fizeram parte da equipe que formulou as Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior para o Brasil nos anos 1990. Tais diretrizes para a mudança de paradigma foram aprovadas pela Portaria nº. 99.244, de maio de 1990, e implementada pela Ministra de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento, Zélia Cardoso de Mello.

¹³² Para uma discussão mais ampla da política externa brasileira no período, ver Vigevani e Cepaluni (2007). Ainda, os trabalhos de Lima (1986), Pinheiro (2000) e Castelan (2010) complementam a discussão de todas as mudanças e ajustes feitos em matéria de política externa brasileira ao longo da abertura comercial.

¹³³ Em entrevista, Amorim (1997) confirmou que o Brasil, no decorrer da Rodada do Uruguai, teve dois

acabou limitada às regras do sistema multilateral e aos compromissos assumidos no âmbito do Mercosul. Para Pinheiro (2000), a visão Grotiana se tornou o único eixo de estruturação e fundamento teórico da ação diplomática. Contudo, a condução da política externa não abandonou o ensejo de autonomia uma vez que reforçou a atuação do Brasil nos foros internacionais.

As mudanças de objetivos que afetaram a política de comércio determinaram, portanto, a criação da defesa comercial no Brasil. O próprio encarregado em Genebra, Lampreia (1995, p. 255), ressaltou que em detrimento do resultado da Rodada, o Brasil poderia construir uma opção para a “defesa contra práticas desleais, desde que disponha de recursos materiais e humanos para a instalação e o adequado funcionamento de um sistema de investigação e aplicação de medidas temporárias”. Com uma legislação tardia, o arcabouço jurídico que disciplina o uso de medidas temporárias no Brasil nasceu durante a Rodada do Uruguai, mas já passou por uma série de ajustes. Atualmente, possui um documento de terceira geração (Decreto 8.058/2013).

Os problemas de balanço de pagamentos e o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) deram espaço para a condução de uma nova política externa no Brasil. O país abandonou uma postura de afastamento (que durou até o lançamento da Rodada do Uruguai) para tornar-se um importante ator da Rodada de Doha. No âmbito comercial, a opção pela *participação* durante o governo Fernando Henrique Cardoso culminou em reconhecida proeminência regional e multilateral, pois o Brasil assumiu também certo grau de liderança na Rodada de Doha anos mais tarde. A opção pela *participação* continuou diretamente refletida nos governos de Lula e Dilma, uma vez que a inserção e projeção internacional do país se fortaleceram. O Brasil esteve no comando da Missão de Estabilização no Haiti (do inglês, *United Nations Stabilization Mission in Haiti* – MINUSTAH 2004-2017), e possui nomes na direção da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (do inglês, *Food and Agriculture Organization* – FAO) e da Organização Mundial de Comércio¹³⁴.

comportamentos. A mudança de objetivo no final dos anos 1980 levou o Brasil a explorar pautas que antes a delegação encarregada manteve certa resistência. A discussão de acordos sobre propriedade intelectual, por exemplo, teve forte oposição no período pré-lançamento da Rodada. Mais tarde, esse ponto foi utilizado como barganha em questões de agricultura. Celso Amorim, como sucessor de Ricupero, foi por três anos o responsável em Genebra. Foi durante a passagem de Amorim que a Proposta Dunkel foi aceita em 1991. Abreu (1994) lembra que a posição brasileira em Genebra, baseada até então pela obstrução à inclusão do acordo sobre serviços (TRIPS) na Agenda, ou qualquer dos um dos “novos temas”, mudou em 1985. Em declaração de Olavo Setubal, Ministro das Relações Exteriores entre março de 1985 até fevereiro de 1986, mostrou-se favorável pela ideia de incluir os serviços (a declaração aconteceu antes do lançamento da Rodada do Uruguai).

¹³⁴ O Brasileiro Roberto Azevêdo assumiu em setembro de 2013 o cargo de Direto-Geral da OMC.

As regras do sistema multilateral, quando aceitas e/ou aprofundadas, são sinais de ratificação do modelo vigente. Considerando o grau de aprofundamento do sistema de comércio, uma posição defensiva poderia ser interpretada como a opção por acordos regionais. A hipótese pela inserção regional enquanto concorrente do sistema multilateral, como nos acordos megarregionais que aparecem na pauta de política comercial de alguns países, é um traço de comportamento que tende ao distanciamento. De outro lado, ainda relacionada com a integração, uma segunda questão diz respeito ao grau de autonomia dado aos instrumentos de defesa comercial¹³⁵ dentro dos acordos regionais. A opção por um modelo mais liberalizante significa acabar com uso de medidas temporárias entre os países-membros como acontece na União Europeia, mas não no Mercosul. De outro lado, ao manter a autonomia para aplicar as regras multilaterais intrabloco, e contra não membros, são traços inerentes de uma opção mais defensiva.

O fim da proteção do modelo econômico anterior coincide com aumento do uso de barreiras temporárias ao comércio no Brasil mediante a uma queda do uso em escala global. Segundo Bown (2012) esse é um cenário que tem um alto grau de correlação com a valorização do Real e a restrição da demanda externa.

Logo, a defesa comercial assumiu um lugar de destaque na política comercial, uma vez que ela é um conjunto de medidas que acontece em dois níveis, no tabuleiro externo está o *Dispute Settlement Understanding*, ao passo que no eixo doméstico estão o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) e a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgãos responsáveis por defender o interesse nacional junto das demandas de grupos ou setores da produção nacional. Portanto, o grau de aderência do Brasil aos Acordos da Rodada do Uruguai é verificável, inclusive, no âmbito da aplicação do Acordo Antidumping. Uma vez que liberalização signifique que as medidas AD aplicadas pela autoridade investigadora não possuem viés na decisão, do contrário a opção pelo isolamento repercutiria em direito AD frequentemente contestados no DSU. Portanto, “processos mal instruídos [são] passíveis de serem revertidos [nos] *panels*” (LAMPREIA, 1995, p. 255). Do contrário, poderia ser observado que a não contestação de medidas aplicadas no âmbito multilateral refletiam sua maior aderência ao sistema multilateral de comércio.

¹³⁵ Nas intenções do *Trans-Pacific Partnership* (TPP), houve um capítulo que versava exclusivamente para questões da aplicação de medidas antidumping. Na ocasião, os países procuraram conservar a autonomia das investigações, mantendo a prática de dumping passível de punição entre os países signatários. Dessa maneira a opção foi utilizar as regras do sistema multilateral – leia-se, manter a autonomia da legislação doméstica para utilização do ADA.

Uma outra maneira de testar a presença de comportamento defensivo, ou mesmo vestígios do antigo modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) dentro do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (em termos dos interesses econômicos) é observar as decisões da autoridade investigadora. Uma oportunidade para isso foi a ampliação do marco regulatório de aplicação de medidas antidumping introduzida pelo Decreto 8.058/2013.

Tal como apontado em Lima (1986), que verificou comportamento defensivo e ofensivo em mesas diferentes durante Tóquio e no Uruguai, esse foi um comportamento replicado no âmbito de uma única mesa em Doha (Mesa de Regras). Enquanto país pequeno, e exportador de *commodities*, parte dessa dicotomia está incorporada pelo Decreto 8.058/2013 que regula a aplicação de direitos antidumping no Brasil.

2.2.1 Mudança de Objetivo com mais autonomia para a política comercial brasileira

A política comercial pré-abertura era baseada em uma estrutura tarifária dos anos 1950, mas estava apoiada por dois grandes baluartes que controlavam o comércio via imposição de medidas não tarifárias¹³⁶ e quantitativas. Entre o fim dos anos 1980 e a década de 1990, a condução da política de comércio exterior brasileiro passou por uma série de reformas que buscaram desvincular os interesses fazendários das decisões sobre o comércio internacional. Durante essa fase de (re)arranjos institucionais prosperou também a ideia de uma defesa comercial.

A garantia de proteção da indústria doméstica foi objetivo de Getúlio Vargas. Sediada no Rio de Janeiro, as atribuições conferidas pela Lei 2.145/53 à Carteira de Comércio Exterior¹³⁷ (CACEX) do Banco do Brasil S.A tornaram obsoleto¹³⁸ qualquer sistema de defesa comercial. Assim, a postura brasileira nas Rodadas foi sempre marcadamente defensiva¹³⁹ e

¹³⁶ A “Lei do Similar Nacional” regulamentava a similaridade conforme o disposto no Decreto-Lei n°. 37, de 18 de novembro de 1966, criada via Decreto n°. 61.574, de 20 de outubro de 1967. A avaliação de similaridade ficava a cargo da Comissão de Política Aduaneira (CPA). O sistema de controle de importações seria apenas revogado ao final do governo Figueiredo através do Decreto n°. 91.030, de 1985.

¹³⁷ A CACEX foi criada pela publicação da Lei n°. 2.145, de 29 de dezembro de 1953, a mesma também extinguiu a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM).

¹³⁸ Cabe salientar que pelo Art. 2º competia à CACEX observar as decisões e normas estabelecidas pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito. Suas funções eram de emitir licenças de exportação e de importação (aos requerentes que provarem dispor da cobertura cambial), exercer a fiscalização de preços, pesos, medidas, classificações e tipos declarados nas operações de exportação e importação, entre outras (BRASIL, 1953).

¹³⁹ Durante a Conferência em Havana, o tema a defesa comercial ainda não tinha espaço entre a delegação, exceto as questões que envolvessem subsídios. Segundo Abreu (1992), em novembro de 1947, o Brasil e outros países em desenvolvimento defendiam a aplicação de quotas como justificativa para o estabelecimento da indústria, bem como questões sobre investimento externo e expropriação atraíram maior atenção. Essa

contrária à incorporação de temas que ultrapassassem questões aduaneiras. Já no início do governo militar (em 1965) foi criada a Comissão de Comércio Exterior¹⁴⁰ (CCE) para estabelecer as diretrizes de política comercial. Um ano mais tarde instituiu-se o Conselho Nacional de Comércio Exterior¹⁴¹ (CONCEX) enquanto uma instância interministerial para coordenar a política comercial, passando a CACEX a exercer as funções executivas. Junto da Comissão de Política Aduaneira, CACEX e CPA formavam o binômio-chave das decisões sobre a matéria – que junto da manipulação do câmbio foram os principais elementos da política comercial desenvolvimentista.

Durante os anos 1980, a política comercial passou por significativa transformação em decorrência da desaceleração do crescimento econômico com inflação e problemas nas contas externas. Nesse momento, o foco da política comercial afastou-se dos objetivos industriais desenvolvimentistas e voltou-se mais para o problema de balanço de pagamentos (FERNANDES, 2010). No âmbito multilateral, durante a Rodada de Tóquio, a atenção maior foi com o Código de Subsídios (LIMA, 1986) e o risco que essa regulamentação representava para os programas de apoio exportador presentes no Brasil.

O desmonte da antiga estrutura foi dividido em uma série de reformas que começaram pelo sistema de tarifas e atingiram alguns ministérios. Segundo Kume (1996), duas reformas tarifárias, uma primeira em 1988, e outra em 1989, buscaram reduzir o grau de proteção à indústria doméstica. Durante o governo Sarney foi reconhecida a necessidade da internalização de algumas normas multilaterais que, acima de tudo, pudessem garantir certo grau de alívio durante a abertura comercial. Esse movimento coincide com a adoção da legislação AD na função de agente regulador da pressão (durante o processo de desgravação tarifária e de outros instrumentos de proteção do período). Assim, o Código Antidumping ratificado em Tóquio se tornaria um instrumento fundamental da política comercial brasileira.

O controle das importações era exercido até então pela Carteira de Comércio Exterior, que mantinha em sua tutela a liberação dos licenciamentos de exportação e importação. Por ser subordinada ao Banco do Brasil, e atender diretamente os interesses do Ministério da Fazenda, todas as decisões estiveram centralizadas e voltadas ao combate da inflação e/ou controle de exportações/importações. Esse último processo possuía uma grande amplitude discricionária dado o status que gozava a CACEX.

postura, obstrucionista, permaneceu quase até o lançamento da Rodada do Uruguai.

¹⁴⁰ Pela Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1965, criou-se também o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN).

¹⁴¹ Criado através da Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966.

Quadro 2.1 – Legislação voltada ao comércio e antidumping – principais dispositivos entre 1953-1987

Governo	Instrumento	Conteúdo
Vargas	Lei nº. 2.145, de 29 de dezembro de 1953	A CACEX foi criada pela publicação da referida Lei, a qual também extinguiu a Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM)
Castello Branco	Lei nº. 4.595, de 31 de dezembro de 1965	Criou-se a Comissão de Comércio Exterior, além do Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BACEN)
	Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966	Instituiu o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX) enquanto uma instância interministerial para coordenar a política comercial, e passou à CACEX as funções executivas.
	Decreto-lei nº. 37, de 18 de novembro de 1966,	A “Lei do Similar Nacional” regulamentava a similaridade conforme o disposto, a avaliação de similaridade ficava a cargo da Comissão de Política Aduaneira (CPA). A Lei foi criada via Decreto nº. 61.574, de 20 de outubro de 1967
João Figueiredo	Decreto-Lei nº. 1.953, de 3 de agosto de 1982	A Comissão de Política Aduaneira foi autorizada a conceder isenção ou redução do Imposto de Importação para produtos sem similar nacional
	Decreto nº. 91.030, de 1985	O sistema de controle de importações seria apenas revogado ao final do governo Figueiredo
Sarney	Decreto Legislativo nº. 20, de 5 de dezembro de 1986	Reconhece o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI (Antidumping) do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), concluído em Genebra (12 de abril de 1979)
	Decreto nº. 93.941, de 16 de janeiro 1987	Internaliza o Código Antidumping de Tóquio

Fonte: Elaboração própria (2018).

A etapa de remoção das barreiras não tarifárias foi incompleta pois padecia do enfraquecimento da CACEX. As reformas que iniciaram no governo Sarney aceleraram durante o governo Collor (1990-1992). A internacionalização da economia durante a gestão Collor de Mello baseou-se na eliminação dos regimes especiais de importação¹⁴² e das barreiras não tarifárias administrativas. Incluiu ainda uma profunda reforma aduaneira e a extinção da CACEX. Outra medida do Plano Brasil Novo para completar a abertura, previu o fim do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), para criar¹⁴³ um “super” Ministério, que envolveu as decisões de interesse fazendário e planejamento – Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP). Esse conjunto de ações seriadas foi responsável pelo rompimento do modelo baseado na substituição de importações, mas não por dirimir o conflito entre os interesses da Fazenda e do Comércio.

A mudança conseguiu reduzir a influência da CACEX que, uma vez extinta, passou de Carteira de Comércio Exterior para uma Coordenação Técnica de Intercâmbio Comercial (CTIC) do MEFP, ficando subordinada ao Departamento de Comércio Exterior (DECEX). A

¹⁴² Medida Provisória (MP) nº. 158, de 15 de março de 1990, transformada na Lei nº. 8.032 de 1990, eliminou os regimes especiais de importações (Anexo C da CACEX) e extinguiu o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante e o Adicional da Tarifa Portuária.

¹⁴³ Medida Provisória (MP) nº. 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei nº. 8.028, de 12 de abril de 1990.

CTIC teve ainda a companhia da Coordenação Técnica de Tarifas¹⁴⁴ (CTT), que incorporou as funções da também extinta CPA. As duas novas coordenações estavam diretamente ligadas ao DECEX, que por sua vez, ficou subordinado à Secretaria Nacional da Economia¹⁴⁵ (SNE) do novo Ministério.

Quadro 2.2 – Legislação voltada ao comércio e antidumping – principais dispositivos entre 1990-1991

Governo	Instrumento	Conteúdo
Collor	Medida Provisória n°. 150, de 15 de março de 1990, convertida na Lei n°. 8.028, de 12 de abril de 1990	Cria o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP) e a Secretaria Nacional de Economia (SNE) e Departamento de Comércio Exterior (DECEX) e foram eliminados os controles quantitativos
	Medida Provisória n°. 158, de 15 de março de 1990, transformada na Lei n°. 8.032 de 1990	Eliminou os regimes especiais de importações (Anexo C da CACEX) e extinguiu o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante e o Adicional da Tarifa Portuária.
	Portaria n°. 99.244, de maio de 1990 (DOU 11.05.1990)	A Portaria aprovou as diretrizes, ou a mudança de paradigma, que seriam implementadas pela Ministra de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento, Zélia Cardoso de Mello
	Portaria MEFP n°. 365, de 26 de junho de 1990 (DOU 27.06.1990)	Aprovou as Diretrizes Gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (constantes do Anexo da Portaria). Prevvia para o 2º semestre de 1990 a nova política de importações, tendo a tarifa como único instrumento de política comercial. As tarifas aduaneiras na época tinha uma média de 35%, com níveis que variam entre 0% a 105%
	Decreto n°. 350, de 21 de novembro de 1991 (DOU 22.11.1991)	Considerando que o Congresso Nacional aprovou o Tratado de Assunção por meio do Decreto Legislativo n°. 197, de 25 de setembro de 1991 Considerando que o Tratado entraria em vigor para o Brasil, em 29 de novembro de 1991, dia 21 o Presidente decretou que o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai seria executado e cumprido inteiramente

Fonte: Elaboração própria (2018).

Nessa estrutura, a CACEX teve sua autonomia decisória reduzida. Segundo Kume e Piani (2004), essa medida buscou unificar o comando sobre a política de comércio exterior para condução da abertura comercial do governo Collor. A transferência de atribuições da CACEX para os novos departamentos ligados ao comércio contribuiu para diminuir a influência do Ministério da Fazenda (sua antiga vinculação), bem como eliminou canais de relação entre Estado e empresariado (KUME; PIANI, 2004).

O processo de desmonte, que iniciou na segunda metade dos anos 1990, somente conseguiu trazer do Rio de Janeiro para Brasília parte da antiga equipe da CACEX em

¹⁴⁴ Honório Kume ocupou a chefia da Coordenadoria Técnica de Tarifas (CTT) durante o governo Collor e, portanto, esteve envolvido na elaboração do cronograma de liberalização (redução tarifária) de 1991.

¹⁴⁵ Dois dias após sua criação o presidente Collor anunciou João Maia para a Secretaria, enquanto José Denot Medeiros e Honório Kume assumiram o DECEX e a CTT, respectivamente

2002¹⁴⁶. Com um olhar mais para o aspecto institucional-burocrático, a política de comércio exterior esboça um caráter descentralizado a partir da segunda metade dos anos 1990. Conforme os autores, as mudanças deram início à fase “descentralizada” do controle do comércio no Brasil. Fernandes (2010) sugere que durante essa transição houve uma grande rotatividade dentro do DECEX a fim de enfraquecer o poder das antigas lideranças da CACEX, as quais dificultaram o processo de abertura durante a gestão Sarney. A própria condução do processo via Medidas Provisórias (MP) foi uma estratégia de imposição burocrática, uma vez que abdicou do legislativo e, no caso da CACEX, foi surpreendida pelas reformas da equipe econômica da Ministra Zélia Cardoso de Mello (CASTELAN, 2010).

2.2.2 A sedimentação da defesa comercial no Brasil

Entre outubro e novembro de 1992, já na fase Itamar Franco (1992-1995), uma nova reforma ministerial (re)criou¹⁴⁷ o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), ao qual ficou subordinada a Secretaria¹⁴⁸ de Comércio Exterior (SECEX). Com a transição do DECEX para SECEX, as duas antigas coordenações passaram à categoria de departamentos: o Departamento Técnico de Tarifas (DTT) e Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC, antiga CACEX). As antigas coordenações dividiram espaço com um terceiro departamento, o Departamento de Planejamento e Política Comercial (DPPC), que ficou encarregado da organização das estatísticas de comércio exterior e da formulação de políticas para o setor.

Contudo, questões relativas a alterações de alíquotas do imposto de importação ainda constituíam uma atribuição do Ministério da Fazenda¹⁴⁹, mesmo que dependessem das decisões do recém criado DTT quando aprovadas pela SECEX. Embora de cunho mais técnico, as decisões em matéria de comércio continuavam submetidas à apreciação da Secretaria de Política Econômica, para posterior assinatura do Ministro da Fazenda. Portanto,

¹⁴⁶ O Relatório DECOM de 2002 foi o primeiro no qual o endereço fez referência à capital Federal e não mais o escritório do Rio de Janeiro. Contudo, o Relatório nº.10, referente ao ano de 2006, ressaltou que 20 membros da equipe ainda permaneciam no Rio de Janeiro (MDIC, 2003).

¹⁴⁷ Lei nº. 8.490, de 19 de novembro de 1992, conversão da MP nº. 309, de 1992. Em 1º de janeiro de 1999 foi transformado em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), posteriormente sendo transformado em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior pela MP nº. 1.911-8, de 29 de julho de 1999.

¹⁴⁸ Pela Lei 8.490/1992 foram criados a) Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial; b) Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação; c) Secretaria de Política Industrial; d) Secretaria de Política Comercial; e) Secretaria de Comércio Exterior; f) Secretaria de Turismo e Serviços; g) Secretaria de Tecnologia Industrial.

¹⁴⁹ Atribuição constitucional do Artigo 237 da Constituição Federal e Lei nº. 8.490 de 1992. A Lei 8.490 referia ao Ministério da Fazenda a fiscalização e controle do comércio exterior.

a política comercial deixou o modelo de “superagência heterodoxa” e emergiu um “modelo institucional com competências e responsabilidades pulverizadas, que aumentava o potencial de surgimento de inúmeros conflitos burocráticos entre agências interessadas em ocupar o vácuo político criado” (FERNANDES, 2010, p. 75).

Quadro 2.3 – Legislação antidumping e outros dispositivos entre 1992-1994

Governo	MICT	Instrumento	Conteúdo
Itamar Franco	José Eduardo A. Vieira (1992-1993)	Lei nº. 8.490, de 19 de novembro de 1992 (DOU 19.11.992)	(re)Criou o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), bem como a Secretária de Comércio Exterior (SECEX)
	Ailton B. Fernandes (1993-1994)	Acordo de Marraquesh, em 15 de abril de 1994	Conclusão da Rodada do Uruguai
		Decreto Legislativo nº. 30, de 15 de dezembro de 1994	Aprova a Ata Final da Rodada do Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT
		Decreto nº. 1.355, de 30 de dezembro de 1994 (DOU 31.12.1994)	Promulga a Ata Final que incorpora os resultados da Rodada do Uruguai de Negociações Multilaterais (Acordo Antidumping e Acordo de Subsídios)

Fonte: Elaboração própria (2018).

Segundo Kume e Piani (2004), esse período é uma fase marcada pela descoordenação da política comercial, embora também signifique o encerramento da “orientação dirigista e protecionista da CACEX” (BADIN et al., 2012, p. 23). Conforme lembram Kume et al. (2003, p. 23), entre 1990 e 1993, “a tarifa média passou de 27,2% para 12,5%”. A tarifa absoluta¹⁵⁰ passou dos 13,2% de julho de 1993 para 11,2% em dezembro de 1994 (KUME, 1996, p. 15). O Ministério da Fazenda continuava preocupado com a inflação, enquanto o novo MICT voltou-se para o problema do grau de desproteção à indústria doméstica. Portanto, o aprofundamento das reformas e acordos internacionais revelaram divergências sobre as prioridades ministeriais.

A criação do Mercosul e a internalização dos acordos realizados no âmbito da Rodada do Uruguai, acompanhados de uma nova política de câmbio tornaram inevitável o aumento da sintonia entre defesa comercial e setor privado. Um novo passo de continuidade foi dado com o aparelhamento da defesa comercial via criação da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), durante a gestão FHC (1995-2003). Pelo Decreto nº. 1.386¹⁵¹, de 6 de fevereiro de 1995, a

¹⁵⁰ Vale ressaltar que a implantação da Tarifa Externa Comum (TEC) foi antecipada para setembro de 1994 e não como o previsto (segundo o cronograma ela deveria passar a valer em janeiro de 1995).

¹⁵¹ Artigo 1º determina a criação da “Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de governo, com o objetivo de formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços e, especialmente: I - definir as diretrizes da política de comércio exterior [bem como] IV - estabelecer as diretrizes para as investigações relativas a práticas desleais de comércio exterior;” (BRASIL, 1995a).

CAMEX¹⁵² se tornou um órgão interministerial, em forma de Conselho de Ministros¹⁵³ e vinculado ao Conselho de Governo da Presidência. A CAMEX possui um secretário-executivo, com poder para formular e coordenar a ação pública em matéria de comércio exterior, bem como estar em posição de destaque para debelar as disputas interministeriais entre os interesses da Fazenda e do Comércio.

Para a primeira gestão do governo FHC, a CAMEX foi importante uma vez que teve como foco dirimir a dispersão deixada pela CACEX, isto é, seria responsável por superar os problemas institucionais decorrentes da fragmentação decisória na esfera comercial. Esse ponto salienta que o foco ainda estava sobre a estabilização da economia, e também procurava amortecer os efeitos provocados pela abertura comercial com valorização do câmbio¹⁵⁴ (BONELLI et al., 1997). Para Fernandes (2013), a criação da Câmara de Ministros foi facilitada por ter sido lançada nos primeiros momentos do governo, e por ter vindo do então ministro do Planejamento, José Serra.

Inicialmente, a CAMEX de 1995 teve finalidade consultiva, e não executiva, atuando como foro de discussão e coordenação de política comercial. A presidência da Câmara foi exercida via Chefe da Casa Civil¹⁵⁵. A CAMEX também foi responsável por internalizar os mecanismos de proteção e defesa comercial estabelecidos pela Rodada do Uruguai.

A regulamentação antidumping no Brasil foi promulgada pela Lei n°. 9.019, de 30 de março de 1995, e dispunha acerca da aplicação de direitos antidumping e compensatórios. Contudo, o Decreto n°. 1.602, de 23 de agosto de 1995, foi responsável por regulamentar todos os procedimentos relativos à aplicação de medidas antidumping que acabaram implementados domesticamente¹⁵⁶ com a OMC. A adequação do Brasil às normas de comércio internacional operacionalizou a segunda versão da legislação antidumping,

¹⁵² A economista e política, Dorothea Fonseca F. Werneck, foi ministra do Trabalho (1989-1990) e ministra da Indústria e do Comércio (MICT) entre janeiro de 1995 e abril de 1996. Em entrevista a ministra ressaltou que o papel da CAMEX foi de “formular as políticas e coordenar as atividades relativas ao comércio exterior [agindo] como elemento catalisador das sugestões e expectativas dos órgãos intervenientes do comércio exterior, permitindo maior eficácia na implementação das decisões”. Entrevista para a Revista de Comércio Exterior. Edição n°. 45, out./dez. de 1995.

¹⁵³ A CAMEX foi inicialmente composta pelos Ministros de Estado (i) Chefe da Casa Civil, (ii) das Relações Exteriores, (iii) da Fazenda, (iv) do Planejamento e Orçamento, (v) da Indústria, do Comércio e do Turismo, (vi) da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.

¹⁵⁴ Parte da abertura comercial foi concomitante ao Plano Real e entrou em choque com a política de valorização cambial prevista. O Plano Real buscava impor maior disciplina aos preços domésticos via acirramento da concorrência ao ser acompanhado de uma âncora cambial e profunda desgravação tarifária dentro e fora do Mercosul.

¹⁵⁵ Na época o titular, e primeiro indicado, foi o ministro Casa Civil Clóvis de Barros Carvalho (1995-1999), o qual deixou a Casa Civil para assumir a pasta do comércio e desenvolvimento em 1999.

¹⁵⁶ Essa regulamentação decorre do Decreto n°. 1.355, de 30 de dezembro de 1994, responsável por incorporar os resultados da Rodada do Uruguai de negociações multilaterais do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT/WTO).

superando assim o Código de Tóquio introduzido¹⁵⁷ pelo Decreto n°. 93.941, de 16 de janeiro 1987.

Dentre os resultados, esses são avanços concretos da Rodada do Uruguai, concluída por Lampreia, responsável em Genebra. Para ele,

[...] o Brasil, cujos setores produtivos acham-se hoje muito mais expostos à concorrência internacional do que quando se iniciou a Rodada, o acordo poderá constituir opção para defesa contra práticas desleais, desde que disponha de recursos materiais e humanos para a instalação e o adequado funcionamento de um sistema de investigação e aplicação de medidas. Outra condição fundamental é fortalecer esse sistema de forma a resistir a pressões políticas que levem a processos mal instruídos e, portanto, passíveis de serem revertidos até mesmo por *panels* mais limitados em sua esfera de atuação. (LAMPREIA, 1995, p. 10)

Ainda durante o primeiro governo Cardoso, a Portaria MICT/MF n°. 14, de setembro de 1995, criou o Comitê Consultivo de Defesa Comercial (CCDC), órgão responsável por examinar as questões relativas à investigação sobre práticas de dumping, subsídios e salvaguardas. Criado em caráter consultivo, cabia ao CCDC fazer recomendações com base em pareceres provenientes da CAMEX. O CCDC foi presidido pelo Secretário de Comércio Exterior¹⁵⁸ que representava¹⁵⁹ o MICT, seguido dos representantes de outros quatro¹⁶⁰ ministérios mais Secretaria Executiva da Câmara de Comércio¹⁶¹. Para Bonelli et al. (1997), a estrutura do CCDC conservou o espírito das reuniões da Comissão (ex-Conselho) de Política Aduaneira do Ministério da Fazenda (CPA). Para os autores, o CCDC foi criado para dirimir os conflitos entre a Fazenda e o Comércio.

Após estabelecido, o MICT remodelou a SECEX e dividiu as atividades da agência entre quatro departamentos¹⁶²: o Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX), que absorveu as funções do DTIC e da antiga CACEX; o Departamento de Negociações Internacionais (DEINTER), ficou encarregado das questões regionais e multilaterais, bem como de alíquotas de importação; o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), seria o responsável pelos processos antidumping, de subsídios e salvaguardas;

¹⁵⁷ O Decreto considerou que o Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo n°. 20, de 5 de dezembro de 1986, o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), concluído em Genebra (12 de abril de 1979).

¹⁵⁸ Maurício E. Cortes Costa foi secretário de Comércio Exterior de 1995 a 1999 e presidiu inicialmente o CCDC.

¹⁵⁹ Parágrafo único “o CCDC recomendará por maioria de votos, cabendo ao seu Presidente o voto de qualidade.” (BRASIL, 1995b).

¹⁶⁰ A saber: Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) e Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

¹⁶¹ Pela Portaria MICT/MF n°. 4/95, § 4° “A Secretaria Executiva do CCDC será exercida pelo Diretor do Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC), da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do MICT, que proverá os meios necessários ao seu funcionamento”. (BRASIL, 1995b).

¹⁶² BRASIL, 1995. Decreto n°. 1.757, de 22 de dezembro de 1995.

além do Departamento de Políticas de Comércio Exterior (DEPOC) para coordenar a Secretaria.

Foi somente com a gestão Cardoso que se criou um departamento específico para cuidar das questões de defesa comercial, marcando uma mudança importante que elevou o Acordo Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias entre as prioridades dos instrumentos na política comercial brasileira. Foi também durante a fase de Cardoso que a carreira de Analista de Comércio Exterior foi criada pela Lei nº. 9.620, de 02 de abril de 1998.

Fernandes (2010) sublinha que o comércio não aparecia como prioridade no primeiro governo Cardoso, uma vez que em 246 discursos o autor não encontrou trechos que tratassem de questões institucionais da política comercial. Exceto pelo seu Plano de Governo, denominado “Mãos à Obra”, no qual constatou-se uma menção direta para a criação de um departamento capaz de gerir o sistema multilateral de defesa comercial. Conforme o Plano, deveriam ser

[...] utilizados efetivamente os instrumentos de defesa do produtor nacional contra as práticas desleais de comércio externo – ‘dumping’ e subsídios – e um código de salvaguardas, para evitar a destruição de empregos em setores com capacidade de atingir competitividade em período relativamente curto de tempo. [Pretendia] consolidar a tarifa externa comum e a harmonização das políticas industrial, comercial e outras políticas setoriais, no âmbito do Mercosul. [Ainda, iria] propor ao Congresso Nacional emenda à Constituição, criando os direitos ‘anti-dumping’ e compensatórios, possibilitando sua imposição sobre importações, [bem como] aparelhar e capacitar os órgãos competentes para aprimorar os procedimentos de investigação de práticas desleais de comércio internacional – ‘dumping’ e subsídios. (CARDOSO, 2008, p. 33-34)

Em relação à defesa comercial, segundo Kume (1996), o DECOM de 1995 foi inicialmente composto por funcionários das antigas DTT e DTIC. Contudo, as medidas de defesa comercial mesmo que sancionadas pelo Ministro da Indústria, do Comércio e do Turismo continuaram a passar pelo crivo do ministro da Fazenda.

O MICT e MRE procuraram seguir as diretrizes do Plano de governo, especialmente, no âmbito regional. Nos primeiros anos de gestão Cardoso, o Mercosul aprovou¹⁶³ e incorporou¹⁶⁴ um regulamento comum do Bloco relativo à aplicação de medidas de salvaguardas. No entanto, a aplicação de medidas antidumping¹⁶⁵ em conjunto não obteve o

¹⁶³ Decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul ns°. 17/1996 e 4/1997 aprovaram o Regulamento relativo à aplicação de medidas salvaguardas no Mercosul.

¹⁶⁴ Decreto nº. 2.667, de 10 de julho de 1998, incorporou o Regulamento Relativo à Aplicação de medidas de Salvaguardas.

¹⁶⁵ Decisão Mercosul/CMC/ nº. 11, de dezembro de 1997, estabeleceu o Marco Normativo relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Provenientes de Países Não Membros do Mercosul.

mesmo sucesso de operacionalização. O tema ainda foi pauta da Decisão CMC n°. 64/2000, “Defesa Comercial e da Concorrência”, que procurou estabelecer procedimentos e regras para investigações antidumping e sobre subsídios relativos a importações originárias de um Estado-Parte do Mercosul. Tal decisão somou-se, assim, à Decisão n°. 11/1997¹⁶⁶, que já estabelecera um Marco Normativo para salvaguardas extrazona, aplicável também, por força de seu Artigo 9º¹⁶⁷. A Decisão do CMC n°. 56/2010¹⁶⁸ decidiu pelo Programa de Consolidação da União Aduaneira do Mercosul, e incluiu o tema da defesa comercial de forma explícita (ver Quadro 2.4). Contudo, entre 2010 e 2014 os trabalhos no Grupo perderam intensidade e ficaram distantes de um consenso para a elaboração de propostas.

Quadro 2.4 – Decisões do Conselho Mercado Comum em relação à defesa comercial (1996-2000)

Governo	Instrumento	Conteúdo
FHC	Decisão Mercosul CMC n°.17 de dezembro de 1996	Considerando que, com a aprovação da TEC, se iniciou o processo de consolidação da União Aduaneira do Mercosul e conformação do quadro normativo de uma união aduaneira requer a adoção de outros instrumentos de política comercial comum, a Decisão aprovou um Regulamento Relativo a Aplicação de Medidas de Salvaguarda comum – que carecia de aperfeiçoamento
	Decisão Mercosul CMC DEC n°. 4 de 1997	Aprovou o Regulamento Relativo à Aplicação de medidas de Salvaguardas às Importações Provenientes de Países Não Membros do Mercado Comum do Sul
	Decisão Mercosul CMC DEC n°. 11 de dezembro de 1997	Marco Normativo relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Provenientes de Países Não Membros do Mercosul, mas não constitui um regulamento
	Decisão Mercosul CMC de 29 de junho de 2000	Aprovação do Marco Normativo à Aplicação de medidas de Salvaguardas às Importações Provenientes de Países Não Membros do Mercado Comum do Sul
	Decisão CMC n°. 64, de dezembro 2000	Os Estados-Partes deverão conduzir as investigações para a aplicação de medidas antidumping ou compensatórias às importações de produtos originárias de um Estado-Parte seguindo, além das disciplinas normalmente aplicáveis, as que constam do Anexo a esta Decisão

Fonte: Elaboração própria (2018).

¹⁶⁶ A Decisão n°. 17/1996 “Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguardas às Importações Provenientes de Países não Membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul)”, modificada pela Decisão n°. 04/1997.

¹⁶⁷ Foi criado, além disso, um órgão auxiliar do Conselho do Mercado Comum, por meio da Decisão n°. 19/1998 “Criação do Foro de Consulta e Concertação Política”. As Diretivas n°. 09/1997 “Funções e Concorrências do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas”, a n°. 13/1998 “Regulamento Interno do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas”, a n°. 14/1998 “Formulário para a Apresentação de uma Solicitação Relativa à Aplicação de uma Medida de Salvaguardas pelo Mercosul como Entidade Única”, e a n°. 15/1998 “Formulário para a Apresentação de uma Solicitação Relativa à Aplicação de uma Medida de Salvaguarda pelo Mercosul em Nome de um Estado-Parte”, também tratam do tema de salvaguardas.

¹⁶⁸ A Decisão n°. 56/2010 decidiu instruir o Grupo Mercado Comum a convocar reuniões do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas em paralelo a suas reuniões ordinárias, com vistas a elaborar, no mais tardar em sua última reunião de 2014, uma proposta sobre procedimentos e regras para investigações antidumping no comércio intrazona, bem como para aplicação de medidas de salvaguardas às importações provenientes de países não-membros do Mercosul (Art. 6º).

Quando observamos a política AD do Brasil, a ideia de isolamento no escopo regional poderia ser refutada na íntegra. A consolidação da Tarifa Externa Comum e a aplicação de salvaguardas na modalidade conjunta, tornando as medidas aplicáveis apenas a não membros, afiançaram a opção pelo Mercosul. Contudo, a aplicação de direitos antidumping continua sendo motivo de impasse para a conclusão da União Aduaneira (incompleta) que predomina no Mercosul.

Houve profunda atenção do Brasil para tal, mas o debate nesse íterim não prosperou como na aplicação de salvaguardas. Para a indústria brasileira, alvo frequente da defesa comercial argentina, um avanço nesse sentido seria fundamental. Uma ilustração desse ímpeto tem relação com o caso da carne de frango, que envolveu Argentina e Brasil. Para Perotti (2001)¹⁶⁹, o evento da carne de “*pollo*” e o entendimento do Grupo de Mercado Comum demonstraram o descompasso entre as duas principais economias do Bloco, uma vez que não logrou avanços na direção de uma harmonização da aplicação do antidumping entre os membros do Bloco, tampouco conseguiu impedir o aumento da aplicação do mesmo intrabloco (entre 2001 e 2010 a Argentina abriu 21 novas investigações de prática de dumping contra exportações brasileiras).

Com menos de três anos de existência a Portaria que instituiu o CCDC foi alterada pela redação da Portaria Conjunta MICT/MF nº. 21/1998. A medida de correção de trajetória com a nova Portaria transferia a chefia da Secretaria Executiva do CCDC para o diretor do Departamento de Defesa Comercial (DECOM) – que antes ficava a cargo do diretor do Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC). O CCDC também deixou de exercer a função de consulta sobre abertura e início de uma investigação. Portanto, foi somente em outubro de 1998 que o DECOM assumiu inteiramente o controle¹⁷⁰ sobre a investigação de práticas desleais de comércio. Segundo o Brasil (1999),

[...] no segundo semestre de 1998, o governo decidiu imprimir maior agilidade ao processo decisório do sistema brasileiro de defesa comercial, com o objetivo de aumentar a eficácia do mesmo. Sem deixar de efetuar quaisquer etapas do processo [...] o governo tornou mais célere o processo de abertura de investigações e de aplicação de medidas provisórias¹⁷¹, ao dispensar a apreciação prévia do processo nessas fases pelo CCDC. Com isso, a abertura de investigação, passou a ser uma decisão do Secretário¹⁷² de Comércio Exterior, tomada com base em parecer técnico

¹⁶⁹ Para mais detalhes sobre o caso ver Perotti (2001).

¹⁷⁰ Alguns autores argumentam que a movimentação sobre as decisões em matéria de defesa comercial foi influenciada, sobretudo pelo caso Embraer (DS46 Brazil — *Export Financing Programme for Aircraft* de junho de 1996 até agosto de 2001) uma vez que a demanda revelou debilidades das estratégias do MDIC e sua relação com os demais Ministérios (BADIN et al., 2012).

¹⁷¹ A Medida Provisória somente seria aplicada após decorridos 60 dias do início da investigação.

¹⁷² Mário A. Marconi era o Secretário na época que a Portaria nº. 21/1998 foi publicada.

do DECOM¹⁷³, não havendo mais necessidade de recomendação favorável do CCDC. (Brasil, 1999, p. 5)

Quadro 2.5 – Legislação antidumping e outros dispositivos entre 1995 e 1998

Governo	MICT	Instrumento	Conteúdo
FHC	Dorothea Fonseca F. Wernek (1995-1996)	Decreto n°. 1.386, de 6 de fevereiro de 1995 (DOU 07.02.1995)	Institui a CAMEX, em seu primeiro estágio presidida pelo Chefe da Casa Civil
		Lei n°. 9.019, de 30 de março de 1995 (DOU 31.03.1995)	Dispõe sobre a aplicação de direitos previstos no Acordo Antidumping e no Acordo de Subsídios e direitos Compensatórios do GATT/OMC, e atribui à SECEX a apuração da margem de dumping, verificação de dano à indústria e a relação casual entre ambos, bem como aos Ministérios da Fazenda e Comércio Exterior a fixação dos direitos provisórios e definitivos mediante Portaria conjunta. Em 2001, a última atribuição passou para a CAMEX
		Decreto n°. 1.602, de 23 de agosto de 1995 (DOU. 24.8.1995)	Regulamenta os procedimentos relativos à aplicação de medidas antidumping às investigações cujas petições foram protocoladas até o dia 30 de setembro de 2013
FHC	Dorothea Fonseca F. Wernek (1995-1996)	Portaria MICT/MF n°. 14, de 04 de setembro de 1995 (DOU 11.09.1995)	Institui o grupo de trabalho denominado Comitê Consultivo de Defesa Comercial (CCDC), com o objetivo de examinar, em instância consultiva, questões relativas a investigações de "dumping" e de subsídios, e, quando especialmente convocado, examinar questões relativas a investigações de salvaguardas
		Portaria MICT/MF n°. 14, de 04 de setembro de 1995 (DOU 11.09.1995)	Seu §4º dispõe que a Secretaria Executiva do CCDC será exercida pelo Diretor do Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial (DTIC), da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do MICT
		Decreto n°. 1.757, de 22 de dezembro de 1995 (DOU 26.12.1995)	Aprova a estrutura regimental do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT), definindo atribuições da SECEX e do DECOM
		Circular SECEX n°. 21, de 2 de abril de 1996 (DOU 11.04.1996)	Estabelece o roteiro para a elaboração de uma petição relativa à investigação de prática de dumping
	Francisco Dornelles (1996-1998)	Decreto n°. 2.667, de 10 de julho de 1998	Incorpora o Regulamento Relativo à Aplicação de medidas de Salvaguardas
	José Botafogo Gonçalves (1998)	Portaria Conjunta MICT/MF n°. 21, de 9 de outubro de 1998	Alterou a Portaria MICT/MF n°. 4, de 04 de setembro de 1995, que instituiu o CCDC com o objetivo de examinar, em instância consultiva as investigações contra práticas desleais

Fonte: Elaboração própria (2018).

¹⁷³ Armando de Mello Meziat era o Diretor do DECOM na data de publicação da Portaria n°. 21/98. Armando é economista e funcionário do Banco do Brasil S.A. desde setembro de 1973, mas cedido ao Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Ocupou, desde maio de 1995, o cargo de diretor do DECOM (1995-2002) da Secretaria de Comércio Exterior do MDIC. De setembro de 2005 a outubro de 2007 exerceu o cargo de Secretário de Comércio Exterior do MDIC.

Em 2001, no segundo governo Cardoso, o presidente transferiu para a CAMEX o poder de fixar os direitos antidumping (ver Quadro 2.6 que a seguir). O Decreto nº. 3.756, de fevereiro de 2001, estabeleceu que a CAMEX teria por “objetivo a formulação, a decisão e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior [além de] estabelecer diretrizes e procedimentos para investigações relativas às práticas desleais de comércio exterior” (BRASIL, 2001). Portanto, a CAMEX teria sob sua tutela temas do universo da política comercial, como a defesa comercial e política tarifária (VEIGA, 2007).

Quadro 2.6 – Legislação antidumping e outros dispositivos entre 1999 e 2001

Governo	MICT	Instrumento	Conteúdo
FHC	Celso Lafer (1998-1999)	Lei nº. 9620, de 2 de abril de 1998 (DOU 03.04.1998)	Criou a carreira de nível superior do Poder Executivo Federal, Analista de Comércio Exterior (ACE)
		Lei nº. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (DOU 01.02.1999)	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal
	Clóvis de Barros (1999)	Medida Provisória nº. 1.911-8, de 29 de julho de 1999 (DOU 30.07.1999)	Criou o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
	Alcides Lopes Tápias (1999-2001)	Decreto nº. 3.405, de 06 de abril de 2000 (DOU 07.04.2000)	Aprova a estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, definindo as atribuições da SECEX e do DECOM
		Decreto nº. 3.756, de fevereiro de 2001 (DOU 22.02.2001)	Estabeleceu que a CAMEX teria por objetivo a formulação, a decisão e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior além de estabelecer diretrizes e procedimentos para investigações
		Decreto nº. 3.839, de junho de 2001 (DOU 08.06.2001)	Aprova a estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, definindo as atribuições da SECEX e do DECOM
	Sérgio Silva do Amaral (2001-2002)	Decreto nº. 3.981, de 24 de outubro de 2001 (DOU 25.10.2001)	Dispõe sobre as atribuições da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), atribuindo competência para aplicar direitos antidumping, compensatórios e medidas de salvaguarda
		Circular SECEX nº. 59, de 28 de novembro de 2001 (DOU 10.12.2001)	Publicação do entendimento relativo à condução de investigações de defesa comercial referentes às seguintes matérias: informação confidencial, contagem de prazo e tratamento de economia não predominantemente de mercado
		Portaria MPOG nº. 86, de 11 de março de 2002 (DOU 12.03.2002)	Autorizar a realização de concurso público e a nomeação para provimento de noventa e quatro cargos (94) de Analista de Comércio Exterior, do Quadro de Pessoal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Fonte: Elaboração própria (2018).

Segundo Fernandes (2010), foi após a reforma de 2001 que a CAMEX, presidida pelo Ministro¹⁷⁴ do MDIC, começou a defender com mais veemência os interesses da pasta. Após

¹⁷⁴ Decreto nº. 3.756, de 21 de fevereiro de 2001. A CAMEX ainda era composta pelos Ministros i) do MRE; ii)

intensas reformas institucionais, a Fazenda perdeu força ao ter sua representatividade reduzida para um único voto entre um total de seis. Para Kume e Piani (2004), a mudança teve o resultado de um esvaziamento do Ministério da Fazenda e sua postura moderadora sobre a matéria política comercial.

O conturbado período do governo Cardoso foi marcado por uma série de reformas profundas que tiveram em comum traços de continuidade com as novas diretrizes da política econômica e externa. Durante sua gestão foi possível a centralização das decisões sobre o comércio e defesa comercial em pastas distantes dos interesses da Fazenda. Na fase dos governos Lula não há evidência de substanciais mudanças institucionais, mas predominaram uma série de pequenos ajustes no marco jurídico da defesa comercial. No período Dilma, contudo, existe um conjunto de mudanças que inclui ajustes na condução da aplicação do ADA no Brasil. Esse movimento é oportuno e não é novo. Tanto os países desenvolvidos quanto os emergentes tem despendido tempo e recursos para o aparelhamento da política comercial como garantia da defesa dos interesses domésticos.

2.2.3 Abertura do debate para um novo marco regulatório da defesa comercial no Brasil

A era Lula pode não ter deixado um legado de ajustes profundos para a defesa comercial, pois muito do que foi pretendido ficou apenas no plano das ideias. Portanto, a modernização do marco regulatório de 1995 demoraria a prosperar. Enquanto isso, MDIC e MRE acumulavam uma importante bagagem de prática na matéria desde o lançamento da Rodada de Doha. Na verdade, os arranjos institucionais que unem essas duas pastas tem evoluído desde a criação da Missão brasileira em Genebra, pois o “Brasil acredita firmemente no multilateralismo” (AMORIM, 2010, p. 218).

A Rodada marcou o início de uma nova fase para a política de defesa comercial do Brasil, e um período agitado para os negociadores brasileiros. A participação mais intensa durante as Reuniões Ministeriais, e a ascensão ao grupo de usuários de medidas antidumping seriam fundamentais para a modernização do marco regulatório da defesa comercial do país. Muitas das propostas discutidas na Mesa de Regras catalisaram o debate sobre a aplicação de medidas antidumping domesticamente.

da Fazenda; iii) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); pelo iv) Chefe da Casa Civil. Com a publicação do Decreto nº. 3.981, de 24 de outubro de 2001, foi incluído o v) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO) e vi) o Desenvolvimento Agrário. No governo Temer, o Conselho de Ministros não conta mais com o ministério do Desenvolvimento Agrário.

Em um segundo momento, a maturação do debate nos âmbitos multilateral, e doméstico – através de uma consulta pública realizada em 2011 – produziu os devidos ajustes na defesa comercial do Brasil. Portanto, durante o governo Dilma concretizou-se a “primeira onda” – e única – de modernização do marco regulatório da defesa comercial no Brasil, o qual nasceu durante um Seminário sobre Defesa Comercial, realizado em setembro de 2003. O então Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan¹⁷⁵ (2003-2007), primeiro ministro de Lula, divulgou os planos para a defesa comercial do Brasil. A “Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial¹⁷⁶ (NESBDC)”, como foi chamada, foi dividida em oito pontos.

O primeiro visou dar ampla divulgação aos procedimentos das investigações de dumping (esforços para promover¹⁷⁷ seminários em Universidades, Confederações, Federações, etc). Em segundo lugar, o ministro se comprometeu em acelerar os procedimentos de abertura das investigações antidumping e de medidas compensatórias, mediante a introdução e utilização de formulários eletrônicos, para a pré-análise dos pleitos.

O Ministro Furlan propôs ainda a aplicação de direitos provisórios antidumping e compensatórios, no prazo máximo de 120 dias a partir da abertura, sempre que houver determinação preliminar positiva de dumping/subsídios, dano e nexos causal – proposta que pode ser interpretada como um movimento antecipado para garantir proteção à indústria doméstica. Houve também menção da vontade de reduzir o prazo de duração das investigações para 10 meses no máximo, com ênfase para os casos em que, em função da sua complexidade, não tiver sido possível aplicar direitos provisórios. Os acordos da OMC estabelecem um prazo de 12 meses para que uma investigação seja concluída, podendo esse prazo, em circunstâncias excepcionais, se estender a 18 meses – reduzindo quase à metade o prazo máximo previsto nos acordos multilaterais.

¹⁷⁵ O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva contou inicialmente com seis ministros sem partido, entre os quais três empresários para pastas importantes, como a do MDIC, com Luiz Fernando Furlan. Contar com um membro do empresariado foi uma estratégia do governo que passou a imagem de continuidade nas políticas de comércio, as quais foram efetivamente mantidas pelo ex-presidente do Conselho de Administração da Sadia.

¹⁷⁶ Grande parte dessas intenções apenas se cristalizariam na gestão Dilma Rousseff.

¹⁷⁷ Vale destacar que a CNI (Observatório de Defesa Comercial) e FIESP (Panorama Defesa Comercial) possuem relatórios específicos sobre a atividade da defesa comercial no Brasil. Os relatórios das referidas entidades, bem como os relatórios do próprio DECOM, mencionam a participação de técnicos e autoridades do MDIC em seminários e palestras com as Associações de Classe ou sociedade civil. O sinal dessa intensificação de relacionamento foi o lançamento do Guia Antidumping da FIESP, que aconteceu concomitante ao novo Decreto 8.058/2013. O lançamento do guia contou inclusive com a apresentação do próprio diretor do DECOM à época, Felipe Hees (FIESP, 2013).

O ministro ainda procurou priorizar a aplicação de direitos específicos em lugar de *ad valorem* e ampliar do quadro de funcionários do Departamento em 2003¹⁷⁸. O ministro procurou *azeitar* as relações com o setor privado, uma vez que propôs a realização de mais estudos setoriais¹⁷⁹ e um monitoramento das importações sujeitas à investigações. Já o oitavo ponto teve relação com os exportadores brasileiros alvos de investigação, uma vez que o ministro pediu um apoio maior das representações brasileiras no exterior.

Acompanhando a implementação das diretrizes para a defesa comercial propostas pelo governo Lula, a iniciativa de implementar formulários eletrônicos foi concluída em 1º de dezembro de 2003. A criação do formulário de pré-análise de petição antidumping¹⁸⁰ eletrônico desburocratizou o processo de fornecimento de informações por parte do peticionário. Contudo, a digitalização dos documentos como um todo, isto é, a criação de um sistema totalmente digital, apenas ocorreu no governo Dilma¹⁸¹. Durante o segundo semestre de 2015 o DECOM passou a gerir toda a investigação de forma digital.

Ainda no primeiro ano do governo Lula, o ministro do comércio perdeu a presidência da CAMEX, que voltou para as mãos do representante da Casa Civil¹⁸² (Decreto n°. 4.732/2003). Outro avanço que merece menção é o mais político entre os ajustes da era Lula. Em 12 de novembro de 2004, o Brasil concedeu à China o status de economia de mercado. O Artigo 1º do Memorando de Entendimento firmado entre os dois países declarou que o Brasil reconheceria o status de economia de mercado.

Segundo Thorstensen (2012), o reconhecimento dado foi no plano político¹⁸³, mas, operacionalmente, nada mudou (embora em 2011 esse compromisso tenha sido reafirmado). Já a Circular SECEX n°. 33, de maio de 2003 (disposta no Quadro 2.7 a seguir), garantiu tal posição à Rússia, que para efeitos de investigação passou a ser considerada como uma economia de mercado.

¹⁷⁸ Na publicação sobre defesa comercial Brasil (2006), o diretor do DECOM, Fernando de Magalhães Furlan, referiu-se sobre à equipe do DECOM. Segundo ele, a equipe, “composta por mais de quarenta pessoas, corresponde, por exemplo a 1,6% do total de funcionários da *International Trade Administration* (ITA), homólogo norte-americano do DECOM.” (BRASIL, 2006, p. 6) Furlan é servidor público de carreira do Supremo Tribunal Federal (STF) e atuou como diretor do Departamento de Defesa Comercial de 2005 a 2008. Foi sucedido por Miriam Santos Barroca (2008-2011), também servidora do Banco do Brasil e trabalha no DECOM desde sua criação.

¹⁷⁹ Este foi outro ponto que se tornou realidade no governo Dilma, mediante a criação das Agendas Estratégicas Setoriais.

¹⁸⁰ Pela resolução do SECEX n°. 46/2011, alteraram-se as disposições relativas às petições de investigação de dumping. O novo modelo de formulário está em vigor desde o início de 2012.

¹⁸¹ Na esteira do Plano Brasil Maior, o MDIC abriu uma consulta pública a fim de colher informações para fazer parte da futura Portaria que regulamentaria o procedimento administrativo eletrônico. A Circular n°. 44, de julho de 2013, estabeleceu 40 dias para consulta sobre Sistema DECOM Digital.

¹⁸² Neste caso, José Dirceu foi o indicado do ex-presidente Lula.

¹⁸³ O governo brasileiro exige que a China cumpra com todos os compromissos assumidos no Memorando para, então, regulamentar o reconhecimento desse país como economia de mercado.

Quadro 2.7 – Legislação antidumping e outros dispositivos entre 2003 e 2007

Governo	Ministro MDIC	Instrumento	Conteúdo
Lula da Silva (2003-2010)	Luiz F. Furlan (2003-2007)	Decreto n°. 4.632, de 21 de março de 2003 (DOU 24.03.2003)	Aprova a estrutura do MDIC, e define atribuições da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)
		Circular SECEX n°. 33, de 9 de maio de 2003 (DOU 26.05.2003)	Torna público que a Rússia, para efeito de investigação com vistas à aplicação de medidas AD e compensatórias, será considerada como economia de mercado
		Decreto n°. 4.732, de 10 de junho de 2003 (DOU 11.06.2003)	Dispõe sobre a CAMEX, inicialmente com a Presidência da República presidindo o conselho via Casa Civil. Após, o Presidente da República passaria a presidir (com o lançamento do Decreto n°. 8.807 de 2016)
		Portaria MPOG n°. 52, de 23 de março de 2004 (DOU 24.03.2004)	Autorizar a nomeação para provimento de dezesseis cargos (16) de Analista de Comércio Exterior, do Quadro de Pessoal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior referente ao concurso realizado através da Portaria MPOG n°. 86/2002

Fonte: Elaboração própria (2018).

O segundo governo Lula contou com outro ministro com experiência e trânsito entre o empresariado. Miguel Jorge¹⁸⁴, ao tomar posse, garantiu que faria um trabalho de continuidade¹⁸⁵. O ministro geriu a “Nova Política Industrial” em consonância com o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Entre os anos de 2007 e 2009 mais países do leste europeu seriam igualmente reconhecidos como economias de mercado pelo Brasil (ver quadro 2.8 que segue).

Quadro 2.8 – Legislação antidumping: países reconhecidos como economias de mercado entre 2007 e 2010

Governo	Ministro MDIC	Instrumento	Conteúdo
Lula da Silva (2003-2010)	Miguel Jorge (2007-2010)	Circular SECEX n°. 16, de 21 de março de 2007 (DOU 23.03.2007)	Reconhece a Ucrânia, para efeito de investigação com vistas à aplicação de medidas AD e compensatórias, será considerada como economia de mercado
		Circular SECEX n°. 89, de 18 de dezembro de 2008 (DOU 22.12.2008)	Reconhece Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e República Checa, para efeito de investigação com vistas à aplicação de medidas AD e compensatórias, serão consideradas como economia de mercado
		Circular SECEX n°. 32, de 10 de janeiro de 2009 (DOU 12.16.2009)	Reconhece Bulgária e Romênia, para efeito de investigação com vistas à aplicação de medidas AD e compensatórias, serão consideradas como economia de mercado

Fonte: Elaboração própria (2018).

¹⁸⁴ Jornalista e ex-executivo do Santander, Miguel Jorge, também transitou pela direção do Jornal Estado de São Paulo e do grupo Volks.

¹⁸⁵ Miguel Jorge toma posse no Ministério do Desenvolvimento. **Guedes, Bernardo, Imamura & Associados**, Rio de Janeiro, em 29 de março de 2007.

Convém ressaltar que no período compreendido entre os governos Lula e Dilma, “a administração da política comercial brasileira estava [mais] voltada para a mitigação dos efeitos negativos da crise econômica internacional sobre as exportações” CINDES (2010, p. 1) do que para a defesa comercial. A pesquisa não apurou a razão pela qual o debate levantado na era do ministro Furlan, ou mesmo durante a gestão de Miguel Jorge, não prosperou – dada a ausência de entrevistas com os ministros.

Mas, nesse ínterim, o ex-secretário de comércio exterior do ministro Miguel Jorge mencionou duas possíveis razões para o insucesso: a falta de coesão, se referindo a parte do departamento que ainda permanecia no Rio de Janeiro, e a reduzida estrutura para a defesa comercial. Juntos, esses fatores prejudicavam qualquer tratativa no sentido de modernizar o marco legal para investigações antidumping. “Fizemos um avanço no sentido unificar a equipe [...] a Miriam Barroca [diretora do DECOM à época] veio também”, isto é, no segundo semestre de 2007 os analistas remanescentes do Rio de Janeiro foram trazidos para Brasília e com isso consolidou-se o departamento já no primeiro ano (Entrevista Welber Barral, ex-secretário de comércio exterior).

Na sequência houve o reforço da equipe através da criação de novos cargos de ACEs para o Ministério do Comércio. Contudo, no plano do ministro, a defesa comercial não aparecia formalmente, embora tenha tido sucesso junto do Ministério do Planejamento para liberar a contratação de mais 40 analistas de comércio exterior (a presente pesquisa também não conseguiu entrevistas com algum analista que foi nomeado nessa turma).

Quadro 2.9 – Legislação antidumping e outros dispositivos entre 2007 e 2010

Governo	Ministro MDIC	Instrumento	Conteúdo
Lula da Silva (2003-2010)	Miguel Jorge (2007-2010)	Decreto n°. 6.206, de 18 de setembro de 2007 (DOU 19.09.2007)	Aprova a estrutura do MDIC, e define atribuições da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)
		Portaria MPOG n°. 50, de 12 de março de 2008, (DOU 13.03.2008)	Autoriza concurso para quarenta (40) vagas de Analista de Comércio Exterior, do Quadro de Pessoal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
		Portaria MPOG n°. 12, de 26 de janeiro de 2009 (DOU 27.01.2009)	Autorizar a nomeação para provimento de três (3) cargos de Analista de Comércio Exterior, do Quadro de Pessoal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior referente ao concurso realizado através da Portaria MPOG n°. 50/2008
		Resolução CAMEX n°. 63, de 17 de agosto de 2010 (DOU 18.08.2010)	Disciplina extensão da aplicação das medidas AD a importações de terceiras partes enquanto prática elisiva (<i>anticircumvention</i>)
		Portaria SECEX n°. 21, de 18 de outubro de 2010 (DOU 20.10.2010)	Torna pública as regras antielisão

Fonte: Elaboração própria (2018).

Outra medida, alinhada às diretrizes anteriores foi o estabelecimento de regras antielisão (ver Quadro 2.9 da página anterior). A primeira versão de um marco normativo para investigações anticircunvenção foi criado a partir da Resolução nº. 63/2010. O debate iniciado na Rodada do Uruguai e sem adesão dos países em desenvolvimento apenas prosperou no Brasil durante a era Lula. Esse é um elemento de continuidade da política comercial brasileira, uma vez que a institucionalização da prática começou ainda no Uruguai. Naquele momento, o posicionamento sobre o tema dos países em desenvolvimento (incluindo o Brasil) foi o de bloquear a matéria (conforme discutido na seção 2.1.3), o que, de fato, acabou acontecendo em virtude de sua não inclusão na Ata Final da Rodada do Uruguai.

2.2.4 Continuidade e ajustes do marco regulatório para aplicação de direitos antidumping no Brasil

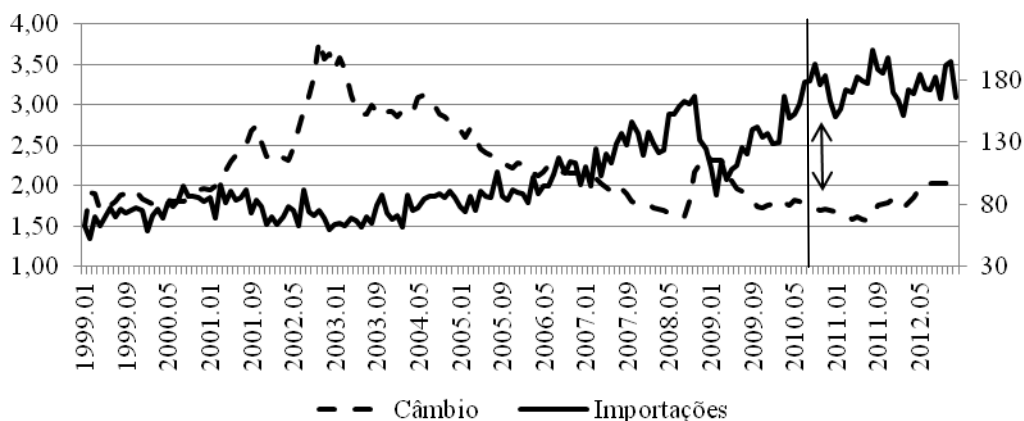
As medidas contingenciais enquanto instrumento temporário de proteção podem ser interpretadas como uma iniciativa para prover ao setor privado melhores condições de enfrentar a concorrência internacional. Essa hipótese pode ser testada em algumas das medidas do Plano Brasil Maior (PBM). O PBM foi apresentado em agosto de 2011 como a solução para a política industrial brasileira. Autores como Veiga, Rios e Naidin (2013) avaliaram que na esteira dos objetivos do Plano, surgiu um *hiperativismo* na política comercial do primeiro biênio do governo Dilma (2011-2016).

Segundo consta, é uma afirmação coerente quando a política de defesa comercial do governo Lula da Silva foi posta em perspectiva. De fato, as mudanças mais radicais aconteceram na gestão anterior a Lula, durante a abertura comercial. Cardoso, ao internalizar todos os compromissos multilaterais e regionais do Brasil, substituiu o Código de Tóquio pelo Acordo Antidumping e criou um departamento específico para tratar do tema.

Passadas as eleições de 2010, “o expressivo crescimento das importações [42% em 2010] e a perda de participação dos produtos manufaturados no total exportado [39,4% em 2010] motivou crescente pressão do setor industrial por um maior ativismo na política comercial” (CINDES, 2011, p. 1). O Ministro do MDIC Fernando Pimentel (2011-2014) assumiu diante do dilema entre priorizar a estabilização macroeconômica ou estimular as exportações como vetor da retomada do crescimento econômico – reversão da deterioração das contas externas. Em seu discurso de posse, o ministro afirmou que o maior desafio para a

política comercial exterior, para além dos juros altos, seria enfrentar a valorização do Real enquanto outras moedas estariam sobredesvalorizadas¹⁸⁶ (ver gráfico 2.2 que segue).

Gráfico 2.2 – Comportamento do Câmbio e Importações* (1999:01-2012:12)



Fonte: Dados brutos Ipeadata (2017).

Notas:

*: Taxa de câmbio: R\$/US\$ (comercial – venda – média); Importações: quantum – índice (média 2006 = 100)

O desafio do Plano Brasil Maior¹⁸⁷ (PBM/2011-2014), plano de governo da presidente Dilma, foi o de sustentar o crescimento inclusivo em um contexto econômico adverso. Para isso teve como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, além de definir para a defesa comercial um lugar de relevo na lista de prioridades do governo Dilma Rousseff (PIMENTEL, 2013).

O Plano foi composto de importantes medidas que visaram a desoneração do investimento e das exportações. As ações buscaram o enfrentamento da apreciação cambial com um aumento na oferta de crédito. Também foi priorizado o aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação e defesa comercial. Houve um objetivo claro de prover ao setor manufatureiro brasileiro condições melhores para enfrentar a concorrência internacional¹⁸⁸.

¹⁸⁶ RODRIGUES, Azelma. Pimentel assume MDIC criticando carga tributária e juros, **Extra**, Rio de Janeiro, 03 jan. de 2011.

¹⁸⁷ O Plano teve sua criação idealizada no primeiro semestre, mas foi divulgado em 2 de agosto de 2011.

¹⁸⁸ O Plano foi dividido em quatro vias, a saber: a) desoneração; ampliação do b) financiamento; modernização do arcabouço normativo referente à c) defesa comercial; e d) proteção. Com relação ao comércio, o PBM contemplou uma série de medidas, entre elas, margens de preferência para aquisição em compras governamentais, criação de um novo regime automotivo, desoneração de folha de pagamento para setores de confecções, calçados, móveis e softwares. Contemplam o crédito, com um fundo financiamento para a exportação e aplicação do PROEX (Programa de Crédito Para Exportação criado no governo FHC) novas regras para seguro e crédito para exportação de empresas preponderantemente exportadoras. Foi também concebido um marco legal do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e tecnologia (Inmetro), o aumento

Um total 35 medidas foram previstas pelo Plano e, 15 metas foram traçadas. Uma delas era elevar a participação brasileira no total do comércio internacional de 1,3% em 2010 para 1,6% em 2014¹⁸⁹.

Em maio de 2011, o ministro Pimentel, reafirmou um compromisso do PBM: agilizar os prazos e também rever outros pontos do antigo Decreto. Durante sua gestão inúmeras medidas abrangeram a política comercial do governo, dentre essas algumas buscaram elevar a eficácia da condução da defesa comercial brasileira. Com relação aos prazos, ambas as medidas do ministro são idênticas à Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial do ministro Furlan (2003-2007).

Com relação aos prazos da investigação de dumping, salvaguardas e subsídios, o PBM buscou, primeiramente, reduzir de 15 para 10 meses o prazo de uma investigação – esse é quarto item da NESBDC; além de priorizar a determinação da aplicação de direito provisório em até 120 dias, dado que as regras do ADA têm apenas prazos máximos 18 meses – esse ponto manteve relação com o terceiro item da NESBDC. O PBM foi enfático na vontade de ampliar o número de investigadores de defesa comercial de 30 para 120¹⁹⁰, bem como tornar a aplicação de direitos provisórios e determinação preliminar compulsória.

Pimentel anunciou ainda medidas específicas para a defesa comercial, tais como:

- a) aplicação de direitos antidumping equivalentes à margem cheia de dumping – final da *lesser duty*¹⁹¹;
- b) intensificar o combate à falsa declaração de origem;
- c) fortalecer o combate a preços subfaturados;
- d) o combate a importações ilegais;
- e) previu a criação do Grupo de Inteligência de Comércio Exterior (GI-CEX);

do número de analistas de comércio no MDIC, a suspensão de ex-tarifários para equipamentos usados e um regime especial tributário para a indústria de defesa. Ainda foram instituídas margens de preferência para fármacos e medicamentos, para escavadeiras e motoniveladoras, além da criação da nomenclatura brasileira de serviços.

¹⁸⁹ Este é um exemplo do protecionismo norte-americano, isto é, essa meta do PBM foi levada a USITC em forma de investigação contra práticas desleais de comércio no caso das investigações de exportações de aço pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 2015. A meta foi apontada como um subsídio ilegal por parte do governo brasileiro. Mais tarde em Washington D.C., essa alegação foi afastada em primeira audiência uma vez que não configurava o que foi alegado pela indústria norte-americana de aço.

¹⁹⁰ Segundo matéria jornalística, o Departamento vinha tendo problemas de pessoal, que contava com quase o mesmo número de técnicos desde sua criação. Ao período de forte valorização cambial soma-se o aumento expressivo do volume de pedidos para abertura de novas investigações. LANDIM, Raquel. Troca de comando na defesa comercial, **Estadão**, São Paulo, 25 fev. 2011.

¹⁹¹ Do ponto de vista (defendidos em Doha) dos temas que tinham como princípio o livre comércio, esse foi umas das medidas que gerou maior polêmica, uma vez que o Brasil vinha ratificando sua posição junto dos FANs em Doha de tornar o princípio da *lesser duty* uma regra (o debate sobre a medida encontra-se no texto que segue).

f) aumento da exigência da certificação compulsória mediante cooperação via Inmetro, SECEX e Receita Federal.

Os pontos listados no PBM ou pelo ministro, à sua maneira e ao seu tempo, foram atendidos e concluídos durante a gestão Pimentel no MDIC. Com o crescimento do número de investigações também cresceu a vontade de atacar a morosidade dessas e a ideia de aumentar o número de analistas encontrou terreno para prosperar. Conforme as entrevistas, o número de investigadores no DECOM flutuava ao redor de duas dezenas à época. A necessidade de reforço na equipe de investigadores do departamento (que não era novidade) piorou com o aumento no número de investigações entre 2011 e 2013 (somente entre 2011 e 2012 foram abertas 63 novas investigações).

Sendo a *praxe* do departamento delegar uma investigação por dupla de investigadores, cada analista de comércio deveria contar com pelo menos 5 investigações em curso. Um concurso¹⁹² para integrar novos ACEs foi considerado uma prioridade.

O ministro [Pimentel] disse enquanto preparávamos o Plano Brasil Maior: “eu preciso entregar algo para a indústria [se referindo a questão da morosidade das investigações, dado que essa era uma demanda antiga da indústria]”. Eu falei: “então temos que, primeiro, ter mais investigadores, aí depois mudamos o marco regulatório que joga contra o objetivo de maior celeridade [se referindo a antiga filosofia do Decreto 1.602/1995]”. O aumento do número de investigadores foi decidido entre abril e maio a fim de poder ser incluído no Plano que estava por ser lançado. Já a reforma do regulamento foi finalizada apenas em julho de 2013. (Entrevista Felipe Hees, ex-diretor do DECOM).

Com a nomeação dos novos analistas, o grupo cresceu, e “pouco mais de um ano após minha nomeação, ainda outras dezenas foram chamados [se referindo a Portaria n°. 202/2014]” (Entrevista Gabriela Verenhitach¹⁹³, analista de comércio exterior do MDIC). A contratação de servidores na Secretaria de Comércio Exterior representou uma reestruturação profunda do órgão. Contudo, nem todos os novos servidores seriam lotados no DECOM, que contava com apenas 20 analistas (Entrevista Ana Carolina Peres¹⁹⁴, analista de comércio exterior e coordenadora do DECOM). Quanto ao número de analistas que o DECOM ganhou não ficou claro nas entrevistas, mas acredita-se que se tenha pelo menos 35 ACEs (Entrevista Márcio, analista de comércio exterior nomeada pela Portaria n°. 63/2013).

¹⁹² Na ocasião, a posse dos 157 novos analistas de comércio exterior contou com a presença do ministro Pimentel. Pimentel dá posse a 157 novos Analistas de Comércio Exterior do MDIC. **Guedes e Pinheiro**, Rio de Janeiro, 27 fev.2013.

¹⁹³ Gabriela Daou Verenhitach, analista de comércio exterior nomeada pela Portaria n°. 63/2013.

¹⁹⁴ Entrevista com Ana Carolina Meneghetti Peres, realizada em 2015. Atualmente ela é coordenadora geral do DECOM.

O número de técnicos cresceu no DECOM, mas outros Departamentos do MDIC aproveitaram a oportunidade para absorver parte dos analistas concursados. “Quando saiu o concurso, a ideia era que todo mundo iria para o DECOM, contudo na cerimônia de posse nos informaram que seríamos absorvidos por diferentes departamentos¹⁹⁵ do MDIC e não só pelo DECOM”. (Entrevista Gabriela Verenhitch, analista de comércio exterior do MDIC).

Quadro 2.10 – Criação e nomeação para o cargo de analistas de comércio exterior

Governo	Instrumento	Conteúdo
Dilma Rousseff Pimentel (MDIC)	Lei 12.545, de 14 de dezembro de 2011 (DOU 15.12.2011)	Art. 14. São criados, no âmbito do Poder Executivo federal, 120 (cento e vinte) cargos de provimento efetivo de Analista de Comércio Exterior (ACE), da carreira de mesma denominação
	Portaria MPOG n°. 608, de 28 de dezembro de 2011 (DOU 29.12.2011)	Autoriza a realização de concurso público para contratação de 157 ACEs
	Portaria n°. 63, de 26 de fevereiro de 2013 (DOU 27.02.2013)	Nomeação dos novos analistas de comércio exterior
	Portaria MPOG n°. 144, de 06 de maio de 2014 (DOU 07.05.2014)	Autoriza a nomeação de mais 67 ACEs do concurso realizado pelo edital anterior
	Portaria n°. 202, de 29 de julho de 2014 (DOU 30.07.2014)	Nomeação dos novos ACEs

Fonte: elaboração própria (2018).

Além da maior contratação de analistas desde que foi criada a carreira, a segunda etapa foi a edição da Resolução CAMEX n°. 44, que instituiu o Grupo Técnico Interministerial de Consolidação da legislação Interna de Comércio Exterior (GTIC), o qual teve a atribuição de elaborar uma proposta de modernização e consolidação da legislação interna, com vistas a sua harmonização, racionalização e simplificação. Pelo seu Art. 4º da Resolução, o Grupo deveria fazer o levantamento da legislação pertinente ao comércio em vigor para formular o projeto de modernização. A tentativa de acelerar as investigações e detalhar os procedimentos dependeu então da criação de um grupo de trabalho para elaboração de uma legislação

¹⁹⁵ Esse é um ponto convergente nas entrevistas, tanto sobre a valorização dos novos ACEs quanto ao critério para distribuição dos novos concursados. “O ministro compareceu e simbolicamente colocou o crachá no Abrão [Abrão M. Árabe Neto], o primeiro colocado, mas a cerimônia era *pra* todo mundo. A ideia era inflar o quadro do DECOM, mas houve muita reivindicação de outras áreas. Cada área fez um pleito dizendo quantos analistas precisavam e a Secretaria distribuiu. Primeiro, no encerramento do curso de formação em dezembro de 2012, o secretário executivo [Alessandro Teixeira] falou que colocariam todo mundo em uma sala, por ordem de classificação, cada um teria direito de escolher a lotação. Mas na prática, no dia da posse [fevereiro], no microfone, ao vivo mesmo falaram *pra* gente: ‘Oh amanhã vocês ligam no RH *pra* saber *pra* que área vocês vão.’ Basicamente os 100 primeiros colocados eles colocaram na SECEX, teve gente que reclamou e não gostou, e conseguiu trocar. Teve gente que já tinha articulado para determinada área e foi atendido, sempre que possível claro. E os outros foram colocados em outras áreas. Essa informação não está no papel, mas foi assim que aconteceu.” (Entrevista Entrevistado (a) I, analista de comércio exterior nomeado pela Portaria n°. 63/2013)

moderna e eficiente. Segundo a secretária de Comércio Exterior à época, “a substituição do antigo marco normativo, que datava de 1995 e que já não se mostrava à altura dos desafios contemporâneos do comércio exterior brasileiro, era fundamental para o cumprimento dos dois objetivos centrais do Plano sobre o tema.” (PRAZERES, 2011)

Seu resultado foi Decreto nº. 8.058/2013, que aumentou de 73 para 201 o número de artigos na legislação antidumping no Brasil. A edição do novo marco normativo foi ao encontro de modificações feitas pela Portaria nº. 46/2011, uma vez que ela havia concentrado o ônus da apresentação de dados nas empresas. Com mais informação durante a etapa pré-pleito, seria possível influenciar a celeridade das investigações. Segundo Panzini e Souza (2013), com a inserção tardia do Brasil no sistema internacional de comércio, as exigências para abertura de investigação eram mais simplificadas e a condução de toda a investigação era pautada por uma linha colaborativa entre a autoridade investigadora e o setor privado brasileiro. Portanto, para os autores, um sistema mais *dilatado* possibilitava a criação da cultura da defesa comercial na indústria brasileira, mas tornava o processo mais lento.

Através da Portaria do SECEX nº. 46/2011, as novas diretrizes para a dinâmica pensada pelo DECOM alteraram as exigências para a condução de investigações antidumping. A Portaria dispunha de todas as informações pertinentes para integrar o formulário da petição para abertura de uma investigação. O volume de informações requisitadas aumentou dado que ele antecipava a “solicitação de diversas informações que seriam prestadas pelo peticionário após o início da investigação” (PIMENTEL, 2013, p. 65). Portanto, a Portaria passou a exigir um trabalho mais intenso entre indústria e escritórios/consultorias ao longo do período pré-investigação. Em entrevista, entre o ex-diretor¹⁹⁶ do DECOM à época, e a coordenadora Ana Carolina, entendiam que essa foi uma estratégia que visava diminuir o tempo que era perdido durante a fase de complementação das informações.

¹⁹⁶ Após uma sequência de diretores oriundos de dentro do DECOM (portanto ex-funcionários da antiga CACEX), Fernando Pimentel assumiu o MDIC, e teve Felipe Hees para dirigir o departamento (DOU 04.04.2011). Economista e diplomata do MRE, com experiência em negociação sobre o tema defesa comercial em Genebra (2003-2007), Hees, esteve no departamento de abril de 2011 até março 2014. A passagem do DECOM para o controle do MRE não foi bem vista internamente, uma vez que os servidores do MDIC “se sentiram desprestigiados”. LANDIM, Raquel. Troca de comando na defesa comercial, **Estadão**, São Paulo, 25 fev. 2011. Hees reconhece que houve um estranhamento, mas que “foi concentrado mais na indústria ou talvez por escritórios”, uma vez que diplomatas são reconhecidamente mais generalistas, e a função no DECOM demandava muito conhecimento específico. Contudo, o tempo em Genebra e sua relação com os analistas do MDIC foram os fatores que o levaram ao DECOM. “Fui chamado pela Tatiana [Tatiana Lacerda Prezeres, ACE do MDIC e então secretária de comércio exterior do ministro Pimetel] para assumir o DECOM. [...] Ela e mais outros analistas (Marcos César Saraiva da Fonseca, diretor do DECOM – 2014-2016) já tinham trabalhado junto comigo em treinamentos na Missão de Genebra. Eu tinha uma boa relação com o MDIC, então não passou de uma surpresa inicial” (Entrevista Felipe Hees, ex-diretor do DECOM).

Essa medida pode ser interpretada como uma tentativa de acelerar os prazos da condução da investigação ou restringir o acesso de “aventureiros” ao protocolo de pedidos de investigações (sendo essa última hipótese descartada por Hees em entrevista). Segundo o ex-diretor, ela conferiu uma maior celeridade na investigação além de estar em linha com as novas disposições que saíram no Decreto 8.058/2013 – que buscava aplicar o direito provisório mais rapidamente (120 dias), uma vez que o DECOM em sua emissão preliminar de um parecer utilizaria dados fornecidos pelo peticionário.

Além disso, essa era uma demanda da indústria apresentada durante seminários entre entidades de classe (como CNI e FIESP), e em consulta pública, havendo menções por prazos mais céleres desde os governos anteriores. Com o aumento do volume de informações requisitados para abertura foi possível estabelecer então um prazo máximo (de 60 dias) para a análise da petição conforme dispõe o Decreto 8.058. Ainda, viabilizaria a redação do Artigo 72 do referido Decreto, que estabelece um prazo de 10 meses para conclusão das investigações – prorrogável para casos especiais.

Goldbaum e Pedrozo Jr. (2017) investigaram se o novo Decreto realmente conseguiu diminuir os prazos das investigações até a aplicação do direito final. Para os autores, durante a vigência do Decreto 1.605/1995 a média no Brasil para a aplicação de direitos finais era de aproximadamente 420 dias, enquanto após a vigência do novo Decreto esse prazo caiu para 325 dias. Os autores mostraram que até a publicação do Decreto 8.058/2013, os prazos superavam em 37 dias quando comparado ao resto do mundo. Após o Decreto essa diferença recuou para pouco mais de 31 dias.

Em uma linha menos protecionista, o Brasil procurou refletir sobre a necessidade da imposição de medidas antidumping, bem como sobre os efeitos sobre o consumidor final¹⁹⁷. A busca da avaliação da existência de interesse público teria por objetivo incluir a análise dos impactos da medida de proteção sobre os preços finais dos produtos citados na investigação, além de considerar o custo sobre as empresas a montante da cadeia de produção. Para Hees (2013), o Grupo Técnico de Interesse Público¹⁹⁸ (GTIP) seria uma instância técnica no âmbito

¹⁹⁷ A CAMEX, por meio da Resolução nº. 13, de 1º de março de 2012, instituiu o Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP) para fins de avaliação de pedidos de suspensão de medidas antidumping e compensatórias aplicadas. Conforme os relatórios e resoluções apresentados, dos primeiros pedidos encaminhados pelas partes contrárias à aplicação de medidas não houve parecer favorável. Entre sua criação e 2014, verificou-se que, no caso de decisões associadas a medidas aplicadas em vigor, em todos os casos reclamados, a CAMEX manteve as medidas aplicadas, exceto em um pedido – que se tornou o primeiro após a criação do GTIP. Das investigações de Interesse Público, em 16 de maio de 2013 foi publicada a Resolução CAMEX nº. 35/2013, que suspendeu, por razões de interesse público, até 31 de julho de 2014, a cobrança de direitos antidumping e medidas compensatórias definitivas e provisórias, nas importações relativas aos Eventos da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

¹⁹⁸ O GTIP foi instituído pela Resolução da CAMEX nº. 13, de 29 de março de 2012 (DOU 01.03.2012).

da CAMEX, cuja função inicial seria analisar petições relativas ao interesse público no contexto de investigações de dumping e medidas AD em vigor.

Nos acordos de defesa comercial da OMC não há uma previsão expressa de tal avaliação. Apenas alguns membros da OMC, como Canadá e União Europeia, adotaram em suas legislações regras aplicáveis à avaliação de interesse público (no caso da UE, interesse comunitário) para fins de decisão de aplicação de medidas de defesa comercial. No caso do Brasil, “o esforço de balizamento dos interesses domésticos de forma a se incorporar um âmbito formal de consideração do impacto dessas medidas é bem-vindo, restando avaliar sua implementação prática.” (CINDES, 2012, p. 5)

A CNI (2012) avaliou a política pública do GTIP, e sugeriu apenas que essa Resolução deveria contar com uma definição de interesse nacional, tal qual “a soma de todos os interesses privados”, considerando, portanto, consumidores finais ou indústria. Em entrevista, o coordenador do relatório, Eduardo Freitas Alvim¹⁹⁹, concordou sobre a ampla discussão da implementação do Grupo. Para Alvim (2016), a implementação do Grupo apenas segue a tendência, uma vez que Canadá e União Europeia já o possuem (mas os Estados Unidos não). Observando assim, há razões para concluir que existe um canal de interlocução direta entre DECOM e setor produtivo, como pretendido pelos ministros anteriores.

A criação do Grupo apareceu após quase uma dezena de casos de suspensão ou alteração de medidas que tenham envolvido o interesse nacional²⁰⁰ e a aplicação de direitos AD. Entre 1988 e 2015, 13 casos de interesse nacional podem ser ressaltados. Eles variaram de produtos como conserva de pêssegos até materiais de aço e produtos químicos. Os calçados também podem ser considerados nessa conta, uma vez que a Resolução nº. 48, de setembro de 2009, ao aplicar por seis meses o direito provisório, tomou em conta, em seu Art. 2º, que o cálculo do direito AD fosse considerado o interesse nacional pois o ministro Miguel Jorge considerou a “elevação do Imposto de Importação para os produtos abrangidos pela presente medida no período de investigação, de forma a evitar ônus excessivo à população de menor poder aquisitivo” (BRASIL, 2009). Já a Resolução nº. 14, de março de 2010, aplicou um direito final superior ao provisório e o ministro assinou a mesma sem considerar o interesse nacional. Mesmo que a análise de interesse nacional²⁰¹ fosse considerada pela legislação brasileira, não existia até então um procedimento institucionalizado.

¹⁹⁹ O entrevistado revelou também que a ideia de criação do GTIP partiu do então diretor Felipe Hees, até onde a pesquisa apurou não houve nas entrevistas respostas que gerassem contradição dessa informação.

²⁰⁰ Vale ressaltar que até a criação do GTIP as Resoluções da CAMEX se referiam algumas vezes ao interesse público mas utilizando do termo “interesse nacional”. Esse é o caso dos calçados que já foi explorado.

²⁰¹ Segundo Hees (2015), o interesse nacional remete a aspectos relativos à segurança nacional, enquanto o

Esse é um ponto que não visa o protecionismo, uma vez que países submeteram uma proposta demandando que o interesse público fosse levado em consideração de maneira efetiva quando da decisão de aplicar medidas AD. O ponto número 12 do documento TN/RL/W/6, envolvia a discussão de impor a obrigação para a autoridade investigadora. Ainda, outros países também submeteram seus próprios documentos sobre interesse público.

O Decreto 8.058/2013 contemplou a questão do GTIP uma vez que o Art. 3º dispõe que em circunstâncias excepcionais, o Conselho de Ministros poderá, em razão de interesse público: suspender, por até um ano, prorrogável uma única vez por igual período, a exigibilidade de direito antidumping definitivo, ou de compromisso de preços, em vigor; não aplicar direitos antidumping provisórios; ou homologar compromisso de preços ou aplicar direito antidumping definitivo em valor diferente do que o recomendado.

A nova regulamentação²⁰² para as investigações antidumping incorporaria também maior transparência uma vez considerado os procedimentos mais detalhados de investigação e análise, tanto para o cálculo da margem de dumping como para a determinação de dano. No tocante ao cálculo da margem de dumping, alguns detalhamentos podem ser vistos como mais restritivos para os exportadores. Por outro lado, há também requisitos mais rigorosos para a determinação de causalidade entre a alegada prática de dumping e o dano aos produtores domésticos (HEES, 2013).

Hees (2009), quando analisou o processo brasileiro de investigação, ressaltou que a determinação do dano é o elemento fundamental da investigação, e, também, o mais controverso. “Seja pela dimensão subjetiva da análise, seja em razão da exiguidade de orientações claras no Acordo Antidumping, o fato é que os trabalhos das autoridades investigadoras nesse campo são frequentemente criticados pela discricionariedade e abuso com que são conduzidos.” (HEES, 2009, pp. 58-59) Portanto, a alta discricionariedade produziu inúmeras disputas no DSU, bem como foi o centro de um grande número de documentos que se referiram ao Artigo 3º do ADA durante as discussões em Doha²⁰³.

Em entrevista, Felipe Hees e Ana Carolina Peres²⁰⁴ revelaram que a revisão do Decreto de 1995 foi uma decisão que partiu diretamente do ministro, uma vez que ambos

interesse público encontra-se associado fundamentalmente às consequências econômicas para o país como um todo da aplicação de uma medida AD.

²⁰² O documento é de 29 de julho de 2013 e foi introduzido pelo Decreto nº. 8.058, em vigor desde 1 de janeiro de 2013, e substituiu o Decreto nº. 1.602/1995 quanto à regulamentação dos procedimentos de investigação e aplicação de medidas antidumping.

²⁰³ Contudo, após apreciações em inúmeros encontros formais e informais das delegações, Doha teve ao todo 18 propostas de mudanças até abril de 2002. De julho de 2004 até 2009, 14 propostas com sugestões específicas circularam com relação ao Artigo 3º (HEES, 2009).

²⁰⁴ Ana Carolina M. Peres, Diretora da Publicação sobre defesa comercial do DECOM.

ficaram encarregados da tarefa de revisar a legislação pertinente que se materializou no Decreto nº. 8.058. O Decreto foi um resultado da instauração de um processo de consulta pública²⁰⁵ por meio do qual a SECEX recebeu demandas e sugestões do setor privado nacional. O quadro 2.11 resume a sequência de criação e atualização da legislação AD no Brasil durante o governo Dilma Rousseff.

Quadro 2.11 – Legislação antidumping e seus principais dispositivos ente 2011 e 2013

Governo	Instrumento	Conteúdo
Dilma Rousseff Pimentel (MDIC)	Portaria SECEX nº.14, de 12 de maio de 2011 (DOU 16.05.2011)	Altera a Resolução nº.21, de agosto de 2010, suprimindo o 4º parágrafo do Art. 4º. A Portaria alterou o conceito relativo a objeto sob investigações de circunvenção
	Resolução CAMEX nº.44, de 11 de julho de 2011 (DOU 12.07.2011)	Institui o Grupo Técnico Interministerial de Consolidação da legislação Interna de Comércio Exterior (GTIC). O prazo para concluir os trabalhos foi estabelecido para 30 de junho de 2012, mas Resolução CAMEX nº. 88/2011 postergou o mesmo
	Portaria SECEX nº. 28, de 25 de agosto de 2011 (DOU 29.08.2011)	Abriu para consulta pública, o prazo de 40 (quarenta) dias para que fossem apresentadas sugestões de alteração do Decreto nº. 1.602, de 23 de agosto de 1995
	Resolução CAMEX nº.64, de 09 de setembro de 2011 (DOU 12.09.2011)	Disciplina a cobrança retroativa de direitos antidumping e compensatórios
	Resolução nº. 13, de 29 de fevereiro de 2012 (DOU 01.03.2012)	Instituiu o Grupo Técnico de Avaliação de Interesse Público (GTIP) para fins de avaliação de pedidos de suspensão de medidas antidumping e compensatórias aplicadas – Interesse Público
	Portaria SECEX nº. 46, de 23 de dezembro de 2011 (DOU 29.12.2011)	A Portaria elencava as informações que deveriam ser apresentadas pelos peticionários, com maior detalhamento para evitar a uma fase de complementação de dados muito complexa e demorada
	Portaria SECEX nº. 25, 30 de julho de 2012 (DOU 31.07.2012)	Altera o prazo de averiguação, que deverá compreender 12 meses
	Decreto nº. 8.058, de 26.7.2013 (DOU. 29.7.2013)	Regulamenta os procedimentos relativos à aplicação de medidas antidumping

(continua)

Fonte: Elaboração própria (2018).

²⁰⁵ Portaria nº. 28 de 25 de agosto de 2011. Com a publicação do Decreto nº. 8.058/2013, as investigações contra prática de dumping no Brasil passaram a ser feitas com o amparo de um novo marco normativo uma vez que a legislação anterior – Decreto nº. 1.602, de 23 de agosto de 1995 – se mostrava ultrapassada. A elaboração do novo Decreto teve início ainda em 2011, com a realização de uma consulta pública destinada a colher aportes da opinião pública especializada a respeito dos ajustes necessários ao arcabouço normativo vigente na área de antidumping. A maior parte das 22 sugestões recebidas de empresas, associações, entidades de classe, escritórios de advocacia e consultorias seria incorporada de uma forma ou de outra ao novo Decreto de defesa comercial. Especificamente, MOVE (2011), Associação de produtores e importadores de artigos esportivos, defendeu a alteração de questões com a menor margem (*lesser duty*), propondo que o antigo Art. 45 passasse a deferir o direito correspondente à menor margem encontrada. Já a FIESP (2011) se manifestou contrária, e pediu que fosse aplicada no novo Decreto uma margem cheia em substituição à prática da menor margem. A FIESP (2011) também requereu mudanças na determinação preliminar, defendendo sua obrigatoriedade – questão que foi atendida pelo novo Decreto.

Quadro 2.11 – Legislação antidumping e seus principais dispositivos ente 2011 e 2013

(continuação)

Governo	Instrumento	Conteúdo
Dilma Rousseff Pimentel (MDIC)	Portaria SECEX n. 37, de 18.9.2013 (DOU 19.9.2013)	Dispõe sobre o roteiro para a elaboração de petições relativas à avaliação de escopo
	Portaria SECEX n. 38, de 18.9.2013 (DOU 19.9.2013)	Disciplina a representação legal das partes interessadas, nacionais ou estrangeiras, pessoas físicas ou jurídicas, em processos de defesa comercial
	Portaria SECEX n. 41, de 11.10.2013 (DOU. 14.10.2013)	Dispõe sobre o roteiro para a elaboração de petições relativas a investigações de dumping
	Portaria SECEX n. 42, de 17.10.2013 (DOU. 14.10.2013)	Dispõe sobre o roteiro para a elaboração de petições relativas a investigações de circunvenção
	Portaria SECEX n. 44, de 29.10.2013 (DOU 30.10.2013)	Dispõe sobre o roteiro para a elaboração de petições relativas a revisões de medidas antidumping

Fonte: Elaboração própria (2018).

Dentre as demandas atendidas nota-se, entre outras, a adoção de prazos mais céleres para a abertura e conclusão de investigações, uma vez que o Art. 72 determinou que a conclusão das investigações passasse de 12 para até 10 meses. Os Art. 65 e 66 estabeleceram a obrigação legal de determinação preliminar de dano, para fins de decisão de aplicação de medidas provisórias, no prazo de 120 a 200 dias após a abertura de investigação. Segundo a FIESP (2013), a prática está alinhada com a legislação vigente nos Estados Unidos pois ela prevê que a determinação possa variar entre 75 e 140 dias. Ainda, o Decreto 8.058 procurou flexibilizar a exigência do grau de representatividade da indústria doméstica nos casos de indústrias fragmentadas.

Segundo a FIESP (2013), como resultado concreto, o detalhamento da investigação abarcou, ainda, a introdução de novos conceitos, como o de “produto objeto de investigação”, inexistente no Acordo da OMC, mas que já corresponde à prática internacional. Há procedimentos mais claros para o tratamento de economias classificadas como não mercado que relacionam critérios para a sua definição e para a seleção de país substituto e construção de preços. Foram também incorporados procedimentos que já vinham sendo adotados pelo DECOM relativos às investigações anticircunvenção²⁰⁶, revisões de escopo de produtos sujeitos a cobrança de direitos e o fim da audiência final – dispensada em função do Sistema DECOM Digital.

²⁰⁶ Referência às Portarias SECEX n°. 14/2011 e n°. 44/2013.

Outro avanço, e talvez o mais polêmico do Decreto 8.058, foi derivado das discussões de Doha em um ponto no qual o Brasil também seguiu os FANs. No documento TN/RL/W/6²⁰⁷ circulado pelo grupo, de abril de 2002, seu décimo item versava sobre Art. 9.1²⁰⁸ e se mostrava favorável em tornar o princípio da *lesser duty* uma regra. A posição brasileira reverberou em 2005 quando o ministro Luiz Fernando Furlan, primeiro ministro do governo Lula, reforçou essa vontade.

Utilizando o ponto “*lesser duty rule*” como termômetro, entende-se que a posição convergente com o FANs na mesa de regras está mais para liberalizante à protecionista. Essa ainda permaneceu ao longo do tempo, e foi pauta dos relatórios do DECOM (o último a mencionar foi o Relatório DECOM, n°. 13, do ano de 2009). Anos antes, registrou-se uma ênfase expressa pelo próprio diretor²⁰⁹ do DECOM.

O Brasil utiliza, diferentemente do que fazem muitos outros países, a regra do direito inferior (*lesser duty*) para aplicação dessa medida de defesa comercial. O Brasil aplica o direito AD apenas na medida suficiente para eliminar o dano à indústria doméstica. Para tanto, a autoridade brasileira utiliza a margem de subcotação, ou seja, a subcotação é avaliada mediante a comparação entre o preço de importação, na condição CIF internado, e o preço de venda do produto nacional, na condição exfábrica. Assim, o produto importado a preços de dumping somente pagará o direito antidumping na medida exata para equalizá-lo ao valor do produto doméstico. (BRASIL, 2007)

Como lembraram Lemme e Naidin (2011), o Decreto 1.602/1995 havia transformado em regra a recomendação de aplicar o princípio da *lesser duty* sempre que suficiente para eliminar o dano decorrente das importações a preços de dumping. Contudo, as autoras ao analisar quase uma centena de Resoluções publicadas pela CAMEX, entre 2001 e 2011, mostraram que predominaram decisões de margem cheia (73%) sobre o número de direitos que seguiram o princípio. Nesse aspecto, a legislação da OMC, ao mesmo tempo que faculta, também declara ser desejável seguir esse princípio uma vez que busca apenas neutralizar a prática.

²⁰⁷ Conforme o documento, o “current AD Agreement encourages, but does not require the importing country to apply the ‘lesser duty’ a duty no higher than that necessary to offset any injury being suffered by the domestic industry. Given that AD duties are specifically designed to counteract injury being suffered by the domestic industry, is it appropriate to apply AD duties that are higher than necessary to counteract that injury?” (WTO, 2002).

²⁰⁸ “[...] It is **desirable** that the imposition be permissive in the territory of all Members, and that all the duty be less than the margin if such lesser duty would be adequate to remove the injury to the domestic industry” (ADA, Art. 9.1) [grifo do autor].

²⁰⁹ Fernando de Magalhães Furlan, ex-diretor do DECOM.

A polêmica começou por conta de uma declaração²¹⁰ do ministro Pimentel, o qual entre a série de ajustes possíveis, citou que o Brasil passaria a aplicar as margens cheias de tarifas antidumping, mudando um dos objetivos do programa em Doha. Contudo, o §1º do Art. 78 do novo Decreto define que o direito a ser aplicado seria inferior à margem de dumping sempre que um montante inferior a essa for suficiente para eliminar o dado à indústria doméstica causado pelas importações objeto de investigação. Outro avanço do Artigo. 78 foi a redação do §3º, o qual agora estabelece as condições para a situação na qual a aplicação da margem cheia é indicada. Conforme anunciado por Pimentel, o governo procurou desestimular importadores que ficassem tentados a se antecipar à imposição da medida antidumping. Esse comportamento, pelo novo Decreto, pode ser interpretado como desleal. Por sua vez tal constatação conduz a autoridade investigadora a não estender o menor direito para empresas e importadores com conduta duvidosa – ou por falta de colaboração durante as investigações.

Do ponto de vista das regras de origem em procedimentos de defesa comercial, a Portaria do SECEX nº. 22 de 2013 alterou o Artigo 15 da Portaria²¹¹ SECEX nº. 23/2011 – que abarca o tratamento de produtos idênticos aos sujeitos a medidas de defesa comercial, quando originários de países não sujeitos a medidas em vigor. A Portaria nº. 22/2013 reduziu o grau de restrição administrativa que afetava exportadores não envolvidos nessas ações. De outro lado, quando uma investigação de dumping for iniciada, a mercadoria passou a entrar diretamente em modo de licenciamento não automático. Pela regra anterior, o controle acontecia somente após a aplicação de direitos finais, o que induzia importadores a fazer estoques para se antecipar a medida final.

Diferente da física, a política e também a política comercial são momentâneas, o que por sua vez conduziu a diversos ajustes na disciplina da aplicação dos instrumentos AD. A condução da política de defesa comercial do Brasil, quando estudada a partir da utilização do AD, sugere diferenças latentes ao longo do tempo e entre os governos. O governo FHC talvez tenha realizado a única mudança de problema da política externa e comercial brasileira, pois foi o responsável por internalizar as normas e criar o Departamento brasileiro de Defesa Comercial.

²¹⁰ LANDIM, Raquel. Apertando o parafuso do antidumping. *Estadão*, São Paulo, de 02 maio 2011. Ainda, em entrevista, Felipe Hees revelou mais detalhes do episódio: “Sim, eu me lembro, até foi discutido em uma das reuniões da CAMEX à época. Talvez você encontre nas Resoluções de 2011, caso contrário isso então deve constar em alguma das Atas da Câmara.” (Entrevista Felipe Hees, ex-diretor do DECOM)

²¹¹ Vale lembrar que a Portaria SECEX nº. 23, ao consolidar as normas de operação de comércio exterior vigentes no país até então, fazia referência apenas à possibilidade de licenciamento não automático, no caso de defesa comercial, a importações “sujeitas a medidas”, ou seja, sujeitas a direitos (ou compromissos de preços) aplicados na importação por meio de uma investigação que os justifiquem.

De outro lado, o governo Lula avançou na direção da diversificação do diálogo, incluindo novos parceiros comerciais e levou a cabo a criação de regras antielisão – discutidas no Uruguai. Contudo, em matéria de defesa comercial o ajuste mais considerável foi a unificação da equipe em Brasília, quase 10 anos após a criação do DECOM. O governo Dilma, por sua vez, colocou em marcha as mudanças já preteridas pelo próprio DECOM, bem como por setores da sociedade civil. Nesse sentido, o aumento do número de casos e investigações veio acompanhado da modernização da legislação antidumping e do aparelhamento do DECOM, que são instrumentos fundamentais para garantir a transparência e a idoneidade dos processos de investigação sobre práticas desleais empregadas no comércio do Brasil com o exterior.

Levando-se em consideração o conjunto de aspectos ressaltados, as mudanças introduzidas pelo novo Decreto reduziram a margem de discricionariedade da autoridade investigadora brasileira. Sua nova redação causou *per se*, o encurtamento do alcance da “espada” da defesa comercial no Brasil e aproximou a política de comércio exterior mais do polo liberalizante do que o contrário.

3 A ECONOMIA POLÍTICA DO ANTIDUMPING: TEORIA E EVIDÊNCIA

A condução da política comercial é um processo inerentemente complexo uma vez que depende da interação dos interesses domésticos com a política internacional. Ao longo de sua história, a política comercial pode ser compreendida pela relação de uma série de objetivos, leis e ações, as quais influenciam os fluxos comerciais em um país. Segundo Cohen et al. (1996, p. 5), a política comercial é um conjunto de ações que circunda o extremo da concepção de total intervencionismo ao completo livre mercado através de medidas delineadas em acordo com um conjunto de leis e ordenamentos capazes de controlar e determinar o grau de alcance da política comercial, bem como o equilíbrio interno de um país.

A política comercial de um país se caracteriza como a síntese entre a defesa da concorrência no mercado doméstico, que permite a garantia de proteção contra práticas desleais, e o estímulo para a indústria conforme os acordos firmados. Portanto, a política comercial é um instrumento dotado de capacidade para influenciar a manutenção ou a geração de empregos, estimular o consumo e a distribuição de renda, podendo ainda contribuir para a elevação dos padrões de vida de uma nação. Muitas vezes esse conjunto de diretrizes é regido por razões políticas²¹², que por sua vez são dominadas pelos objetivos de desenvolvimento socioeconômico e crescimento do produto doméstico.

No sistema multilateral de comércio, o estreitamento dos laços políticos e comerciais entre as nações limita o alcance dos objetivos da política comercial. Nesse sentido, uma visão liberal do comércio coaduna com a ideia de que o aumento da integração global da economia, e, conseqüentemente, dos mercados, promove o crescimento econômico e ganhos de eficiência, mas não necessariamente conduz para uma melhor distribuição de renda ou mesmo para a redução da desigualdade. Este ensejo está cristalizado nas raízes da Organização Mundial do Comércio (OMC) e se sustenta nas inúmeras incursões na liberalização do comércio através das Rodadas de negociações promovidas pelo acordo predecessor à organização.

Segundo Irwin (1994), essa visão ganha luz quando se observa a evolução do pensamento na escola liberal²¹³, uma vez que em sua natureza reside a busca por uma maior

²¹² Esta discussão é o cerne das pesquisas que fundamentam a teoria econômica da proteção, ou mesmo, que inferiram sobre o sistema multilateral de comércio e suas limitações. Sobre a hipótese do efeito “política econômica” na tomada de decisão em matéria de política comercial, ver Grossman e Helpman (1994), Bagwell e Staiger (1999) e Nelson (2006).

²¹³ Irwin (1998) é uma fonte bem detalhada para se ter um apanhado amplo da emergência do pensamento pré-liberal e mercantilista. Para o autor, o termo “*free trade*” veio da busca pela “*freedom of trade*” do século XVI e remonta então aos monopólios coloniais e bulas papais do período. Para os mercantilistas, a liberdade de comércio era também um ideal, isto é, “[*freedom of trade*] was free to do what one wished without

autonomia dos atores econômicos. Em meio a um mundo com características ainda feudais, mas em transição para um capitalismo mercantil de meados do século XVIII, o fluxo de comércio ganhou evidência enquanto um potencial instrumento de predominância hegemônica entre os Estados europeus. Era um momento histórico ímpar, na medida em que o pensamento mercantilista delegava um papel secundário para o comércio. A ideia de um mercado mais livre ressaltou ainda mais as contradições da doutrina mercantilista²¹⁴ em voga.

Nesse sentido, Adam Smith (1776) em seu livro, *A Riqueza das Nações*²¹⁵, propôs uma série de conceitos que abriram caminho para um maior destaque da política comercial dentro da teoria econômica. Dentre os quais, destaca-se a ideia-chave da elevação do bem-estar coletivo associado ao altruísmo, ou seja, à satisfação de vontades puramente individuais. Smith, ao colocar a figura do açougueiro como um agente que opera de forma não benevolente – ao buscar o próprio interesse, propunha a ideia de um mercado atomizado quando todos agem movidos pela vontade de maximizar seu próprio bem estar. Como uma crítica a centralidade do Estado e em defesa de um mercado mais livre, os agentes “egoístas” alocariam de maneira eficiente os recursos escassos. Portanto, a ação coletiva que vise maximizar os interesses individuais a fim de alocar os recursos da melhor maneira possível, dando luz ao que se convencionou na expressão “*invisible hand*”.

Tal obra abriu caminho para a discussão sobre a especialização e a melhor utilização das vantagens competitivas que podem surgir com o comércio entre as nações. Em Adam Smith, questionava-se o princípio de uma balança comercial favorável, pois não faria sentido inviabilizar a importação de vinhos da França e Portugal ou de cereais para fazer pão e cerveja. O autor dirigia sua crítica para a secular Lei dos Cereais (*Corn Laws*) e os ideais mercantilistas predominantes. Ele propunha explorar certo potencial em troca de uma especialização da Inglaterra em tecidos para uma geração de excedente exportáveis. Essa exportação promoveria recursos suficientes para a importação dos bens os quais a Inglaterra

prevention or compulsion by governmental regulation, but the activity of the individual was to be direct along the right lines through economic rewards and penalties, the weapons of a wise government” (HECKSCHER, 1936, p. 350). A principal diferença na ideia de liberdade é que os economistas da *laissez faire* propunham uma diferente fonte de recompensas econômicas e suas limitações, ao passo que os mercantilistas acreditavam que o governo deveria providenciar as “*economic rewards and penalties*”. Para os primeiros, a sociedade ideal seria livre de ações deliberadas pelo governo sem que estas fossem desejadas ou necessárias.

²¹⁴ Para Heckscher (1936), o mercantilismo foi uma fase no desenvolvimento da política econômica que foi comum na Europa entre a Idade Média e o período da “*laissez faire*”. Era um sistema econômico desenhado para gerar a unificação e promoção do poder do Estado. “In addition, the mercantilists realized that the power of the State was to be promoted by the general increase in the total national income [...] to this end that they developed their policy of protectionism” (HECKSCHER, 1936, p. 348). Portanto, o mercantilismo pode ser visto como o sistema econômico que buscava promover o bem-estar, e, portanto, o poder do Estado através da proteção sistemática dos produtores domésticos.

²¹⁵ A pesquisa teve acesso à edição de 1983, em português.

não dispunha de capacidade técnica ou climática para produzir. Portanto, o comércio deveria ser explorado, incentivando as exportações dos produtos de que um país fosse efetivamente mais eficiente e, assim, se atingiria a correta alocação de recursos, além de se beneficiar de ganhos derivados da especialização.

Muitas das ideias de Adam Smith com o tempo foram descartadas e outras aperfeiçoadas, entre as segundas, destaca-se a ideia de explorar as vantagens comparativas. Para David Ricardo, o modelo proposto por Smith parecia simplista, e por esta razão, excludente. Na visão de Ricardo, mesmo que um país não fosse eficiente em todos os produtos que produzisse, ainda assim os países poderiam ganhar com o comércio internacional. Para os países sem vantagens absolutas, os excluídos do modelo de Smith, o comércio seria também benéfico, isto é, a especialização deveria vir no produto em que fossem comparativamente mais eficientes em relação aos demais. Assim, temos por essa visão uma parcial explicação para qual a maior parte dos países passou a acreditar no comércio internacional como um entre os vetores que promovem o crescimento econômico.

Esse modelo de análise ficou conhecido como a Teoria das Vantagens Comparativas e integra os princípios fundamentais do GATT/OMC. Segundo a OMC²¹⁶ (2016)

[...] the economic case for an open trading system based on globally agreed rules is simple enough and rests largely on commercial common sense. But it is also supported by evidence: the experience of world trade and economic growth since the Second World War. During the first 25 years after the War, world economic growth averaged about 5% per year, a high rate that was partly the result of lower trade barriers. The data show a definite link between freer trade and economic growth. Economic theory points to strong reasons for the link. All countries, including the poorest, have assets - human, natural, financial - which they can employ to produce goods and services for their domestic markets or to compete overseas. Economics tells us that countries can benefit when these goods and services are traded.

De fato os países são diferentes entre si. Possuem distintos níveis de tecnologia, estoques de capital e trabalho, mas comerciam diferentes variedades e quantidades dos mesmos bens. Em um primeiro momento fica claro que o comércio gera ganhos, pois ele possibilita que os países se especializem na produção do bem que são relativamente mais eficientes ou que utilize intensivamente o fator produtivo do qual ele dispõe. Ainda, os ganhos são do consumidor, pois os mesmos podem acessar uma gama mais ampla de produtos e preços distintos. Portanto, o aumento da variedade de bens que os consumidores têm acesso com o comércio, eleva o bem estar dos consumidores. Os ganhos que justificam a presença do

²¹⁶ A citação é parte do site institucional, *Understanding the WTO: Basics - The case for open trade*. A mesma teoria embasa o curso de introdução que é oferecido *on-line* e de forma gratuita para os agentes e pesquisadores do comércio internacional.

comércio são inúmeros: promove uma melhor alocação dos recursos, conduz ao aumento da competitividade, da variedade de produtos e proporciona ganhos com a transferência de tecnologia e especialização.

De acordo com a Teoria da Abundância dos Fatores, em inglês *Factor-Proportions Theory* ou *Heckscher-Ohlin Model*, o comércio internacional ocorre para compensar a desigual distribuição dos recursos/fatores produtivos (capital, trabalho e terra) geograficamente. Segundo a Teoria, um país tende a exportar bens que utilizam o fator abundante (de menor custo), ao passo que deverá importar bens que requerem o uso intensivo do seu fator produtivo escasso. Portanto, os países comerciam entre si a fim de explorar os ganhos com a divisão internacional do trabalho.

Um país de dimensões continentais e que tenha clima tropical deverá ser um exportador de *commodities* agrícolas e produtos tropicais (a exemplo do Brasil), por exemplo, ao passo que deverá importar alimentos de clima temperado, como o trigo produzido no Canadá ou na Argentina. Mais próximo do próprio exemplo de Heckscher, um país capital abundante poderia exportar bens capital-intensivo em troca de bens trabalho-intensivo, seu recurso escasso. Assim, este intercâmbio possibilitaria ao país com capital abundante vender máquinas pesadas e importar alimentos de um país em que o trabalho seja abundante em relação ao capital.

Como no caso do Modelo Ricardiano, o Modelo de Heckscher-Ohlin²¹⁷ demonstra que ambos os países produzirão mais dos bens que apresentam vantagem comparativa, elevando a produção global de ambos os bens. Nos dois casos, se assume que as economias são diferentes e comerciam bens distintos em um modelo de concorrência perfeita. Com esta opção, o comércio pode ser visto como um jogo de soma positiva, com o resultado limitado pelo grau de complementaridade possível sujeito à distância que os separa.

Contudo, muito do comércio acontece entre países similares entre si e sob condições que se aproximam mais de um mercado em que predomina a concorrência imperfeita. Muito do comércio atual é do tipo intraindústria²¹⁸, isto é, significa que em muitas indústrias, quanto

²¹⁷ Assim como nos modelos de Adam Smith e Ricardo, a proposta de Heckscher e Ohlin possui suas limitações em tentar explicar o comércio. Leontief (1953) estudou os Estados Unidos, um país capital-intensivo e que supostamente seria um importador de bens trabalho-intensivo. O padrão de comércio encontrado com o resto do mundo não se aplicava a capacidade de previsão da teoria, paradoxalmente, as exportações americanas eram menos capital-intensivas que as importações. Segundo pesquisa, entre os grupos considerados dinâmicos para exportar, “only 63 per cent of all exports [...] fell into specific competitive group.” (LEONTIEF, 1953, p. 348) Anos mais tarde, Bela Balassa também realizou uma pesquisa na qual mostrou que nem todos os setores dinâmicos americanos exportavam para a Inglaterra, isto é, para serem exportados eles deveriam ter pelo menos o dobro de produtividade do que o setor equivalente na Inglaterra.

²¹⁸ O uso de modelos gravitacionais para explicar o comércio é bem difundido na literatura, e, não por acaso, costumam confirmar o relacionamento do fluxo comercial diretamente com o tamanho da economia dos

maior a escala de produção mais eficiente será a atividade. Portanto, nos setores que concorrem com economias de escala, tanto a diversidade de bens como a escala de produção são limitadas pelo tamanho do mercado. E como nas demais teorias, os ganhos do comércio também são limitados pelas barreiras naturais ou tarifárias²¹⁹. Sob esse ponto, o comércio, mesmo pela integração via acordos preferenciais de comércio (APCs), representa uma oportunidade.

Os modelos supraexpostos, além de explicar o comércio entre as nações, possuem forte aceitação entre os formuladores de política uma vez que são difundidas no âmbito da OMC. Contudo, é interessante inferir sobre o resultado que o avanço na direção do livre comércio tem nas unidades econômicas.

Rogowski (1987) demonstra que o Teorema de Stolper-Samuelson²²⁰ é útil para identificar os ganhadores/perdedores diante de mudanças no grau de abertura comercial dos países. O autor demonstra que estas mudanças ainda produzem profundos efeitos sobre as decisões políticas uma vez que o comércio não beneficia os produtores como um todo. Quando um país decide abrir o mercado, por um lado, busca gerar ganhos de comércio que podem beneficiar os produtores que utilizam na produção os recursos relativamente mais abundantes localmente em relação ao resto do mundo.

Porém, a proteção beneficia os produtores que utilizam fatores escassos em relação ao resto do mundo (ROGOWSKI, 1987). Seria por essa razão que em muitos desses casos, as políticas protecionistas partem dos setores menos dinâmicos e, por vezes, podem interferir nos benefícios da liberalização. Mas o seu resultado depende do seu poder de lobby e da habilidade do governo em identificar indústrias com potencial.

Em um primeiro momento, a presença de uma medida contingencial de comércio entre os membros da OMC contrasta com os próprios princípios e objetivos da organização. Choca-

países envolvidos, ao passo que existe uma relação inversa com a distância que os separa. Considerando os custos de transporte, Helpman (1990) procurou resumir a ideia do ganho com transações intrafirma em uma pesquisa que discute modelos de concorrência imperfeita para o comércio internacional.

²¹⁹ Venables et al. (2003) demonstraram esse ponto para os países da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), isto é, o comércio intraindústria tende a diminuir dada a distância, conforme formalizado em Balassa (1986), mas sobretudo em decorrência da distância existente nas características da estrutura espacial das funções de demanda e oferta dos países. A questão de proximidade é uma noção de que países comercializam quando tem uma estrutura econômica similar.

²²⁰ O teorema mostra como o comércio internacional afeta o preço dos bens e a alocação dos fatores produtivos. Considerando a abertura comercial, e que na condição de livre comércio os países exportarão aqueles produtos que sua produção utilize o fator abundante, ao passo que irão importar aqueles que a produção utilize o fator escasso, o grau da redução no nível de proteção tarifário tende a exacerbar as demandas dos setores menos competitivos. O teorema nos mostra onde esperar as fricções no emprego e renda uma vez que, se o preço relativo de um bem aumenta, mantendo-se constantes as ofertas de fatores, então o retorno (em termos dos dois bens) do fator usado intensivamente na produção do bem aumenta, enquanto o retorno do outro fator diminui. Em outras palavras, os setores menos dinâmicos tenderiam a iniciar o maior número de investigações para imposição de AD.

se também com os modelos de comércio discutidos, contudo, as medidas temporárias enquanto exceções ao livre comércio compõem o mecanismo de defesa administrada no âmbito do sistema multilateral de comércio.

Há uma grande discussão teórica, bem como trabalhos empíricos que perpassam os fatores que determinam a adoção de uma legislação AD por um país. Há também um ramo na literatura se dedica à discussão dos incentivos que condicionam um país a aplicar tais medidas, enquanto outros estudos vão além dos determinantes²²¹. Estes últimos procuram entender os efeitos econômicos do AD sobre o bem estar das unidades econômicas e, principalmente, sobre o mercado em que estas interagem.

Optou-se então por dividir o capítulo em três momentos, sendo que o primeiro deles se debruça sob uma vasta revisão da literatura que estuda a legislação antidumping e os impactos causados antes mesmo que uma nova investigação seja aberta. Busca-se primeiramente debater os modelos que explicam como uma medida AD afeta o comportamento dos agentes e sua capacidade de distorcer os preços de mercado, mesmo na ausência de uma investigação.

Ainda, pretende-se esclarecer as reais contribuições que idiosincrasias macroeconômicas têm sobre a decisão de acionar a legislação AD para então, na subseção seguinte, tratar dos efeitos da aplicação de medidas AD. Através de uma revisão de literatura procura-se mapear as principais hipóteses que consideram as distorções que um direito antidumping pode causar. Uma série de análises *ex-post* levantaram e testaram hipóteses de que os efeitos do AD não se restringem ao país citado e podem afetar, inclusive, as importações dos demais países não citados.

No segundo momento do capítulo, procurou-se estabelecer um panorama da utilização de AD no mundo e no Brasil. Essa é uma etapa que compreende a apresentação sumária das estatísticas correntes do antidumping baseadas na literatura e, também, no *Temporary Trade Barriers* de Chad Bown²²². Finalmente, na última etapa foi testado empiricamente o efeito da adoção de medidas antidumping sobre os calçados chineses.

²²¹ Os estudos precursores que merecem destaque são de Moore (1992) e Baldwin e Steagall (1992), os quais buscaram levantar os fatores (políticos e econômicos) que influenciam nas decisões da *International Trade Commission* (ITC) para a aplicação de barreiras temporárias ao comércio nos Estados Unidos.

²²² O projeto de Chad Bown contou com o apoio do Banco Mundial a fim de reunir as informações sobre barreiras temporárias aplicadas pelos países da OMC.

3.1 PROTEÇÃO OU PROTECIONISMO: A REGRA DA EXCEÇÃO

Na prática, os casos envolvendo medidas antidumping iniciam quando a indústria interessada, na figura de uma firma representativa, um grupo de firmas ou uma entidade de classe, protocola uma petição para abertura de uma investigação. O pedido deve evidenciar a relação de dano à indústria doméstica, na figura da parte requerente, como consequência da referida prática por um ou mais países exportadores do produto com dumping. Nos termos do Acordo Antidumping, a imposição de uma medida temporária depende de uma decisão inteiramente endógena, do período pré-pleito até a conclusão da investigação²²³. A autoridade investigadora percorre um caminho marcado por uma fase em que sua interação é constante com o setor público e privado. A decisão da autoridade investigadora, geralmente embasa em estudos técnicos, tem influência de uma série de atores domésticos²²⁴. Ao final, é ela quem determina o grau de proteção que uma indústria poderá valer-se.

Os estudos na área despertam o interesse nos mais diversos níveis, que variam entre entidades de classe, *think tanks* independentes, frações do governo, por vezes, partem de organizações internacionais, de consultores profissionais e pesquisadores. Entre todos, destaca-se o esforço e barulho produzido por Thomas Prusa²²⁵ e Joseph Michael Finger²²⁶. Os autores são, sem dúvida, os maiores provocadores na matéria e estão entre os maiores críticos das medidas contingenciais. Além da própria proliferação do uso do instrumento entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, Finger e Prusa dirigem suas críticas para a discricionariedade que o acordo antidumping garante à autoridade investigadora dado os conceitos dispostos no Acordo. Para Prusa (2001), o instrumento é seletivo e muito flexível, sendo com frequência superior ao nível de proteção garantido pela tarifa nominal (*MFN level*).

²²³ No Brasil, o Decreto 8.058, de 2013, através do Art. 65, determina que “no prazo de cento e vinte dias, e nunca inferior a sessenta dias, contado da data do início da investigação, o DECOM elaborará a determinação preliminar, na qual constarão todos os elementos de fato e de direito disponíveis quanto à existência de dumping, de dano e do nexo de causalidade entre ambos.” A determinação final depende da investigação, na qual a autoridade investigadora tem entre quatro e nove meses para decidir pela imposição de uma medida definitiva ou não.

²²⁴ Baldwin (1984) e Grossman e Helpman (1994) em suas pesquisas sustentam a hipótese do *lobby* nas decisões legislativas em matéria de política e de defesa comercial. Blonigen e Prusa (2014) elaboraram um capítulo de livro com uma vasta discussão sobre a teoria e verificações empíricas do tema.

²²⁵ Atual professor de economia da Universidade Rutgers – The State University of New Jersey. Pesquisador do National Bureau of Economic Research, e ex-consultor de duas Organizações Internacionais (o Inter-American Development Bank e o World Bank).

²²⁶ Finger é um funcionário aposentado no World Bank em 2001. Foi economista chefe do Trade Policy Research Group.

Considerando a forma de aplicação de um direito antidumping²²⁷, no ADA consta que as medidas impostas²²⁸ representam a cobrança de um direito aduaneiro “*extra*”, arrecadado na forma específica ou *ad valorem*, podendo inclusive retroagir. Uma vez que não há um teto para sua aplicação, a indústria doméstica teria até cinco anos de uma proteção que, algumas vezes, superaria o limite tarifário previsto. Nas regras do sistema multilateral de comércio, e disposto no ADA, a margem do direito aplicado é dada pela diferença entre o preço de exportação²²⁹ e o valor normal²³⁰.

Para entender a crítica do autor, tomamos em conta um exemplo recente: como o da importação de calçados pelo Brasil (que está no quadro 3.1 que segue). Dados do sistema Aliceweb (2016) mostram que os calçados chineses custam, em média, US\$10/FOB (*Free On Board*²³¹) por par de calçado, ao passo que o direito extra aplicado sobre esses superou o próprio valor. Os direitos aplicados no caso dos calçados foi superior a US\$ 10, ou seja, forneceu uma proteção nominal de 100%, soma-se ainda a tarifa externa – que é de 35%. Portanto, considerando que o número de medidas e usuários, que é crescente, os autores se levantam contra o potencial impacto que estas medidas têm sobre o comércio uma vez que são capazes de aumentar, em muito, a proteção efetiva de um setor.

²²⁷ Art. 78 do Decreto 8.058: “A expressão ‘direito antidumping’ significa um montante em dinheiro igual ou inferior à margem de dumping apurada.” (BRASIL, 2013)

²²⁸ Pelo Decreto 8.058 de 2013, e tendo em vista o disposto no Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT/1994 (Acordo Antidumping), “a margem de dumping aplicada constitui a diferença entre o valor normal e o preço de exportação” (Art. 25). O artigo que segue (Art. 26) dispõe que “o cálculo da margem de dumping deverá incluir a totalidade das vendas para o Brasil do produto objeto da investigação, somando-se resultados positivos e negativos apurados para diferentes transações ou modelos. Portanto, um “valor normal estabelecido por meio de média ponderada poderá ser comparado com preços individuais de exportação caso determinada a existência de um padrão de preços de exportação que difira significativamente entre diferentes compradores, regiões ou períodos de tempo e caso seja apresentada explicação sobre a razão pela qual tais diferenças não podem ser adequadamente consideradas” por meio da adoção das metodologias de que tratam os incisos I e II do caput” do referido Artigo. (BRASIL, 2013)

²²⁹ De acordo com o Art. 18 do Decreto 8.058, o preço de exportação, é o valor recebido ou a receber pelo produto exportado ao Brasil, livre de tributos e diretamente relacionados com as vendas do produto objeto.

²³⁰ De acordo com o Art. 8º do Decreto 8.058, considera-se “valor normal” o preço do produto similar em operações comerciais normais, destinado ao consumo no mercado interno do país exportador.

²³¹ Preço que não considera os custos com transporte marítimo e seguro.

Quadro 3.1 – Revisão do direito antidumping às importações brasileiras de calçados (NCM 6402 a 6405), originárias da República Popular da China

Quase encerrando o período de cinco anos de proteção, em 29 de maio de 2014, a Circular SECEX nº. 26, de maio de 2014, foi veiculada dando conhecimento público de que o prazo de vigência do direito antidumping aplicado às importações de calçados originários da China, encerrar-se-ia em 5 de março de 2015.

Em 31 de outubro de 2014, a ABICALÇADOS, enquanto representante da indústria, protocolou petição para revisão de final de período com o fim de prorrogar o direito antidumping aplicado às importações brasileiras de calçados originárias da China. O Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior²³² (CAMEX), através da Resolução nº. 20, de março de 2016, resolveu renovar os direitos AD sobre a importação de calçados chineses. Em relação a renovação, o Decreto original de 2010, o valor do direito foi superior (US\$ 13,85/par) e teve a Itália como terceiro país. Como a China não é considerada economia de mercado para fins de investigação, a indústria doméstica reforçou a escolha da Itália na petição inicial, pois o “fato de ser este país um grande produtor de calçados e pelo produto italiano ser similar ao produto objeto da revisão, [...] garantiria que o valor normal fosse apropriado.” Contudo, a revisão por parte da autoridade investigadora considerou a Indonésia para fins de determinar o valor normal. Pois, pelos “resultados das verificações *in loco* nos produtores indonésios, constatou-se que a Indonésia refletiria adequadamente a composição da cesta de produtos chineses. Em particular, o volume exportado pela Indonésia para os principais mercados mundiais se aproxima mais ao da China do que o da Itália”.

Na Resolução nº. 14, de março de 2010, a margem de dumping equivale a diferença entre o valor normal de US\$ 24,63/par, valores FOB baseados na Itália, e de um preço de exportação de US\$ 7,12/par, também em base FOB. Da aplicação de medidas de defesa comercial, durante o período de investigação de continuação ou retomada do dano houve aplicação ou renovação de direito antidumping aplicado às importações de calçados originárias da China pelos seguintes países: Argentina (julho de 2009), direitos provisórios, em março de 2010, e aplicou, por um período de 5 anos, direitos antidumping definitivos. O Taipé Chinês renovou o direito antidumping em dezembro de 2012 por um período de 5 anos, bem como o Peru, em novembro de 2011. O preço médio de exportação de um par de calçado chinês, considerando o período entre julho de 2013 e junho de 2014, foi estimado em US\$ 16,57/par, em valores FOB. O objeto da investigação já goza de alíquota do imposto de importação máxima, ou seja, os 35% (trinta e cinco por cento) definidos pela OMC. O valor normal determinado foi baseado em um terceiro país, e estimado em US\$ 27,69/par de calçado, revelando uma margem de dumping de 67,1% (diferença de US\$ 11,12 entre o valor normal e o preço de exportação livre de impostos). Portanto, aqui temos um exemplo de como a margem antidumping pode se tornar uma proteção maior que a tarifa nominal aplicada.

Extraído em: Resolução CAMEX nº. 20/2016 e Resolução CAMEX nº. 14/2010.

De outro lado, há uma série de razões e virtudes pelas quais as medidas temporárias têm sido utilizadas pelos membros do sistema multilateral de comércio. Segundo Finger e Zlate (2005), as medidas temporárias aparecem como boas restrições às importações ao invés de medidas consideradas ruins; ainda são restrições desejáveis, pois procuram mitigar políticas predatórias de países exportadores; podem ainda ser consideradas menos restrições ao invés de mais restrições; e por terem seu papel no sistema multilateral de comércio, considerando que atuam como uma válvula de escape, são úteis na administração de pressões/desequilíbrios domésticos.

²³² Armando Monteiro presidiu o Conselho de Ministros da CAMEX. Ministro do Governo Dilma II.

A primeira razão se resume à ideia de que esta é uma prática que pode trazer resultados que não são restritos ao peticionário, uma vez que abrangem o interesse nacional como um todo. Portanto, essa situação contingencia a importação dos casos considerados extraordinários e que se encaixam no uso da exceção ao livre-comércio, consideradas pela OMC a melhor política. Nesta situação, é tolerável e, até mesmo desejável, uma vez que os produtores alcançariam ganhos que suplantam as perdas ao consumidor. Tal argumentação tem suporte econômico, principalmente para países grandes, razão pela qual sua utilização seja limitada em proteger indústrias ineficientes/incapazes de atingir ganhos decorrentes de economias de escala.

Por sua vez, a segunda razão vai ao encontro do Acordo Antidumping, pois visa desestimular práticas desleais de comércio. Este é o caso no qual as sanções são impostas para tentar refrear exportações predatórias e coibir práticas condenadas pela OMC. Mas sua aplicação é normatizada e está sujeita à contestação, construindo uma racionalidade na qual a existência de regras dificultariam políticas protecionistas. Segundo Finger e Zlate (2005), a OMC é regida por instrumentos administrativos e dotada de racionalidade que atua como um mecanismo desencorajador dos segmentos protecionistas. Portanto, o terceiro ponto favorável entende que a sistematização dos processos na OMC, além de aumentar a transparência (Art. 63), dificulta então a imposição de barreiras que podem mitigar os benefícios do comércio como um todo.

Institucionalmente falando, Vandenbussche e Zanardi (2008) verificaram que os países da amostra²³³ adotaram a legislação AD no período que coincide com a adesão desses ao sistema multilateral de comércio. Contudo, no período em análise, os membros que adotaram uma legislação AD levaram, em média, três anos e meio para utilizar. Embora a adoção de uma legislação AD não seja compulsória para um novo membro, a maioria dos países costuma adotar o ADA logo ao se tornar membro da OMC, isto é, “countries seem to substitute tariffs by more contingent type of protection instruments like AD laws.” (VANDENBUSSCHE; ZANARDI, 2008, p. 102) Os autores sugerem que os países vislumbram a adoção de leis AD como parte do pacote do sistema multilateral de comércio vigente. Portanto, as mudanças que decorrem da inserção de um país no sistema multilateral de comércio não se restringem à esfera econômica, na medida em que carecem de uma reforma institucional do aparato legal do Estado.

²³³ Vandenbussche e Zanardi (2008) utilizaram no estudo uma amostra que compreendeu 108 países ao longo do período de 1980 até 2003.

Finalmente, o uso de medidas AD pode ser entendido como uma válvula de pressão. Conforme Jackson (1997), os acordos de medidas de defesa comercial incorporam o papel de uma espécie de para-choques, responsável pelo amortecimento dos efeitos de uma redução tarifária ou mudanças de objetivos em matéria de política comercial – derivada da abertura comercial. O autor sublinha que sejam os desequilíbrios oriundos de práticas predatórias, falta de competitividade e/ou por efeito de tarifas menores, medidas temporárias tornam a autoridade investigadora vulnerável à acomodação de interesses nacionais. Por outro lado, por se tratar de uma decisão endógena, pode fornecer condições para que a indústria doméstica obtenha um alívio temporário. Este ponto também aparece, primeiramente, em Finger et al. (1982), Ethier e Fischer (1987) e Baldwin e Steagall (1992), os quais focaram nos usuários tradicionais do instrumento. Com o aumento no número de usuários de medidas temporárias, Kohler (2001), Baldwin (2009), Feinberg e Olson (2007) e Vandenbussche e Zanardi (2008) buscaram evidências também entre os novos usuários do instrumento.

De todo modo, a preocupação com as novas medidas administrativas não é nova e cresceu a partir da sistematização dos procedimentos ao final dos anos 1960 – com a conclusão das Rodadas Kennedy (1964-1967) e, formalmente, com a criação do Código AD em Tóquio (1973-1979). Após os anos 1990, a situação também foi incorporado na política comercial dos países em desenvolvimento.

Finger et al. (1982) estão entre os primeiros pesquisadores que buscaram compreender as mudanças em matéria de política comercial. Os autores foram estimulados pelas reformas da legislação, introduzidas pelo *Trade Act* de 1974 na política comercial dos Estados Unidos. Os autores mostraram que o alto grau de discricionariedade do mecanismo, então na sua fase pré-OMC, era sensível ao tamanho da indústria peticionária. Ainda, os autores argumentam que o sucesso da imposição de direitos também depende da concentração da indústria em questão. Para o setores siderúrgico e automotivo, os autores definiram – em tom jocoso – a legislação como um “*Lawyer’s Relief Act*” de 1974, o qual vigorou entre 1975 e 1979, isto é, “these mechanisms are biased toward protectionism [but] this bias is not large. The dark side of the force is more protectionist than the light, that is, it is the openness of the system which keeps the bias as small as it is” (FINGER et al., 1982, p. 466).

Ethier e Fischer (1987), por sua vez, dada nova roupagem conferida à condução das investigações sobre a imposição de medidas temporárias (*Trade Act de 1974*), caracterizam o instrumento administrativo enquanto um Novo Protecionismo. Para os autores²³⁴, as

²³⁴ Os autores discutiram as principais propriedades de instrumentos como o antidumping e salvaguardas contrastando os mesmos com a teoria tradicional de aplicação de tarifas permanentes. Uma segunda

sucessivas rodadas de reduções tarifárias ocorridas sob o regime do GATT também tiveram sua parcela de culpa neste surgimento. Ainda, os autores fizeram questão de destacar que o Novo Protecionismo seria então caracterizado, sobretudo, por regras que permitiam a utilização de proteção adicional condicionado a determinadas circunstâncias. Contudo, “those which are most explicit, such as an antidumping law, are subject to considerable uncertainty in application” (ETHIER; FISCHER, 1987, p. 2).

Baldwin (2009) analisou o fim da década de 1960 e a primeira metade dos anos 1970, período que compreende a reestruturação da política comercial nos Estados Unidos (1967-1979). É uma janela temporal muito particular, pois segundo a Comissão de Comércio Americana “[...] the late 1960s and 1970s presented a series of macroeconomic challenges, including the oil shocks, the end of fixed exchange rate regimes, and high inflation, which further disrupted U.S. industries” (USITC, 2009, p. 70). Entre as mudanças iniciais, elas cobriram com medidas restritivas as importações de produtos como aço, têxteis, calçados, televisores e automóveis. O embargo imposto pelos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP) para os países que apoiavam Israel na guerra do Yom Kippur (outubro de 1973 até março de 1974) tiveram forte impacto sobre a balança comercial americana em função da elevação dos preços dos combustíveis. O contingenciamento comercial foi uma estratégia utilizada²³⁵ para aliviar os problemas de balanço de pagamentos na época.

Segundo Hamilton (2011) o embargo, que teve motivações estritamente geopolíticas, produziu sobre a economia uma forte pressão sobre os preços dos derivados de petróleo nos Estados Unidos. Para a USITC (2009), no campo comercial este conjunto de fatores teve seu reflexo direto sobre as decisões do Governo Nixon (1969-1974), ou seja, em 1974 a

[...] reduction of nontariff barriers had come to be seen as critical to progress in multilateral trade liberalization. Two forces highlighted their importance. The first was the substantial progress that had been made in the reduction of tariffs [at Kennedy Round], which in turn tended to reveal the highly restrictive nature of nontariff measures. The second was the increased use of nontariff measures, such as VERs, that were outside of the negotiating framework. The Trade Act of 1974²³⁶

característica deste novo instrumento é sua temporalidade, isto é, é um tipo de política comercial imposta mediante caráter temporário.

²³⁵ Um bom resumo desse período e das mudanças na condução da política comercial norte-americana pode ser encontrado em Destler (1991).

²³⁶ O *Trade Act* de 1974 promoveu também a “*fast track authority*” para o presidente, ou seja, o Congresso americano concedeu poderes para o Executivo submeter uma nova legislação para o comércio. Mas o congresso teria poderes para aprovar ou reprovar a proposta do Presidente. Para a USITC (2009, p. 71), “this authority signaled the seriousness of the administration’s intent when negotiating with trade partners and helped to speed up negotiations by limiting Congress’s role to setting negotiating objectives and active consultation address concerns from industries about increased competition from abroad, the 1974 Act relaxed the requirements for obtaining relief via various measures collectively called trade remedies. These trade remedies, [...] had in some cases been available to firms since 1921. The intent of the

addressed the matter from the perspective. It provided relief from injury caused by import competition and provided other adjustment assistance for workers and firms. At the same time, the 1974 Act reduced the overall level of trade barriers, reinstated the President's authority to negotiate tariff reductions in the Tokyo Round (1973–79), and extended trade negotiation authority to the reduction of nontariff measures, which previous trade authorization bills had not explicitly included. This renewal of trade negotiating authority was similar to the 1934 RTAA (which had finally lapsed in 1962), although the 1974 act required greater consultation with Congress during the negotiating process. (USITC, 2009, p. 71)

Segundo Baldwin e Steagall (1992) o número de investigações antidumping abertas pela ITC aumentou ainda mais quando o *Trade Act* de 1974 deu lugar ao *Trade Act* de 1979. Conforme os autores, o número de investigações contra prática de dumping entre 1980 e 1990 atingiu 494 (cerca de 45 casos/ano). Para os autores, “two interesting trends emerge concerning the nature of Countervailing/AD investigations over the 1980/90 period. First, there has been a significant decline in the use of the CVD statute, while use of AD has remained fairly steady over the period” (BALDWIN; STEAGALL, 1992, p. 20).

Para Kohler (2001), as medidas contingenciais permitem a internalização das externalidades associadas ao processo de liberalização entre as nações, isto é, a queda das barreiras negociadas durante as Rodadas multilaterais de negociação tendem a ser acompanhadas do aumento de “*non negotiable trade barriers*”. Deste modo, o avanço do uso deste instrumento entre os países em desenvolvimento, que inflou o crescimento registrado na segunda metade dos anos 1990, pode ser entendido como um produto da contradição do próprio acordo antidumping. O uso de medidas contingenciais, unilaterais, significa a possibilidade de violar os princípios fundamentais do sistema multilateral. Para tanto, a condução do processo de abertura comercial depende da habilidade que a autoridade investigadora possui em “violar” princípios do GATT²³⁷.

A proeminência do instrumento, antes restrito aos Estados Unidos e União Europeia, ganhou espaço na defesa comercial de outros países, especialmente, aqueles em desenvolvimento. Na mesma linha, Feinberg e Olson (2007) aproveitaram da constituição da OMC para testar a hipótese²³⁸ na qual os procedimentos administrativos tendem a se tornar

legislation was to provide a rational framework for relief from import competition to replace what some observers claimed had become a series of exemptions for powerful industries. Although the relaxed trade-remedy requirements enabled less-powerful industries to successfully obtain relief, industries previously receiving favored treatment continued to do so under the new legislation, [and] changed the name of the U.S. Tariff Commission — initially established in 1916 — to the U.S. International Trade Commission to reflect the expansion of trade issues beyond tariffs”.

²³⁷ Conforme o Acordo estariam sendo violados os Artigos primeiro, que traz o princípio da Nação Mais Favorecida (NMF), o Artigo terceiro, que versa sobre as condições de tratamento do produto estrangeiro em relação ao similar nacional (tratamento nacional), além do Artigo 28, que estabelece as condições de reciprocidade.

²³⁸ Os autores utilizaram uma medida de correlação, bem como um modelo de regressão Probit para testar a

mais importantes à medida que as formas tradicionais (tarifa e cotas) são controladas sob o sistema multilateral do comércio. Os autores confirmaram a hipótese, pois “one percent decrease in the industrial sector’s average tariff led to 2.3% increase in the probability of a country filing an antidumping in that sector in the year following the implementation of the Uruguay Round Agreement” (FEINBERG; OLSON, 2007, p. 8). Segundo os resultados, o processo de abertura comercial e a consequente redução das tarifas na Rodada do Uruguai foram em parte compensados pelo aumento da utilização de medidas administrativas. Portanto, seria uma espécie de efeito “*quid pro quo*” do sistema multilateral de comércio.

Feinberg e Reynolds (2007) também ampliaram o debate para além dos usuários tradicionais. Para os autores, existem evidências²³⁹ de que a liberalização comercial está associada ao aumento do uso de antidumping, especialmente nos países com legislação recente. Bown e Tovar (2011), com dados da Índia depois das reformas tarifárias, também encontraram evidências que os produtos com maiores cortes durante uma reforma tarifária receberam os maiores direitos antidumping no início dos anos 2000. O mesmo cenário é descrito para o Brasil em Kume e Piani (2004), os quais traçaram um perfil da defesa comercial dos seus primórdios até a sua consolidação.

Finger e Nogués (2005) analisaram qual o comportamento da política antidumping junto da experiência de liberalização comercial dos países da América Latina. Através de uma série de estudos voltados para o Brasil, México, Argentina, entre outros países da região, relacionaram o uso das barreiras temporárias enquanto um importante instrumento para compensar o fim de políticas intervencionistas. Segundo os autores:

Creating trade defense mechanisms was often part of the bargain to gain industry acceptance of liberalization. Industries find trade defense mechanisms attractive because a safeguard mechanism can slow the pace of liberalization where its impact turns out to be particularly severe. In principle, an antidumping mechanism will allow domestic industries to be exposed to normal international competition but, at the same time, be protected from unfair competition. (FINGER; NOGUÉS, 2005, p. 26)

Vandenbussche e Zanardi (2008) utilizaram um índice que mede o grau de abertura dos países a fim de testar a hipótese de que quanto mais aberto for um país, maior seria a probabilidade da presença de uma legislação AD. Para os autores, quando a análise utiliza a tarifa média, com dados do Banco Mundial, confirma-se esta relação. Portanto, tarifas

relação entre a redução tarifária e sua ligação com a utilização do AD em um universo de 39 países, sendo que em 24 destes havia registros de alguma petição entre 1995 e 2004.

²³⁹ Utilizaram um modelo de regressão do tipo Probit para 24 países entre 1996 e 2003.

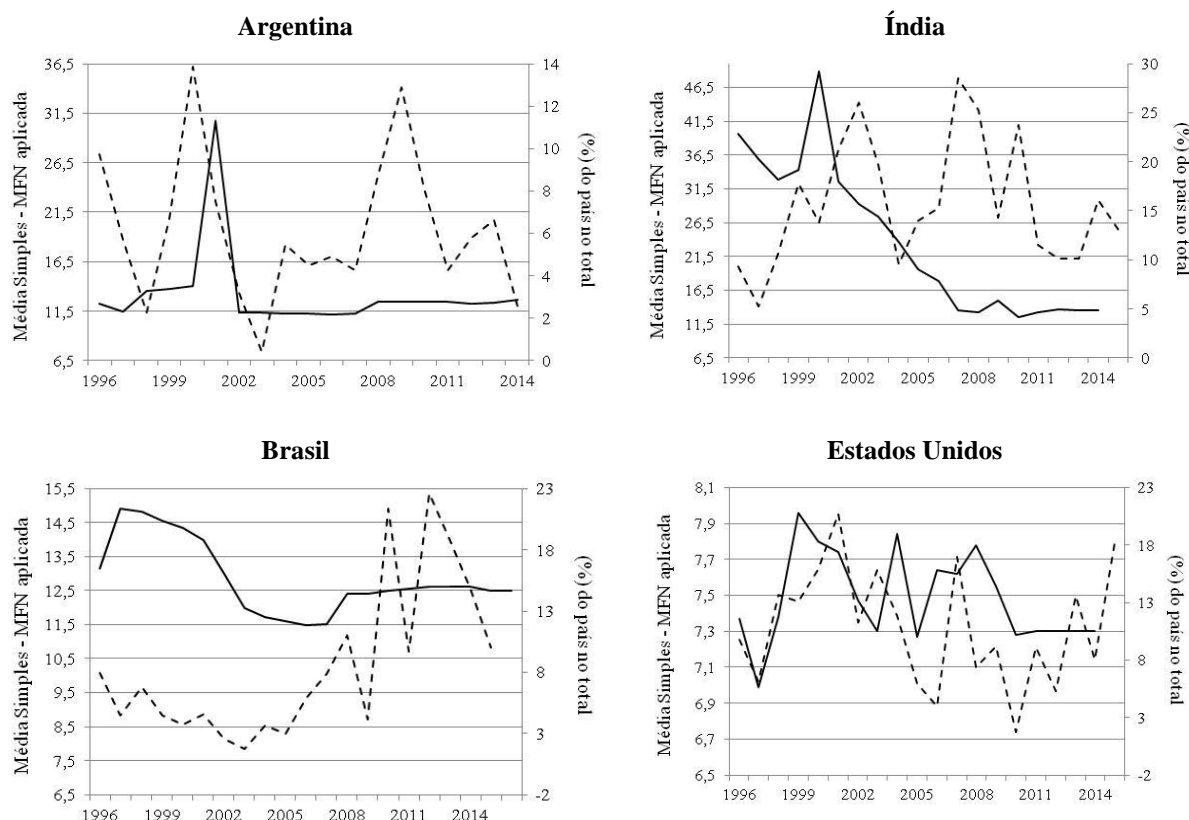
elevadas reduzem a probabilidade, leia-se necessidade, de investigações contra práticas desleais de comércio.

Moore e Zanardi (2008) também contribuíram para o nascente debate sobre o relacionamento entre a liberalização comercial e o uso de medidas antidumping ao longo de uma tênue linha que separa o protecionismo da proteção doméstica. Os autores analisaram o cenário da redução das barreiras²⁴⁰ ao comércio e a coexistência com o início do uso de medidas administrativas para categorias selecionadas, em especial as linhas tarifárias cobertas pelo AD. Com o processo de abertura comercial e o aumento da exposição à competitividade internacional, a defesa comercial emergiu como um instrumento fundamental na política comercial. “Such patterns occurred in the US where average tariffs fell sharply in the 1950s through 1970s and were followed by a surge in the use of AD measures in the 1980s” (MOORE; ZANARDI, 2008, p. 1).

Portanto, as indústrias mais propensas a peticionar uma investigação estão nos setores em que houve um maior declínio da tarifa. Mas a hipótese de que o aumento das investigações nada mais é que um efeito substituição à proteção inferior foi verificada apenas para um grupo específico de países em desenvolvimento, em que o corte tarifário aumentou em 32% a chance de uma nova investigação ser aberta. “In particular, we only find such a positive correlation among developing countries that have become heavy users of AD in recent years” (MOORE; ZANARDI, 2008, p. 25).

Com dados da WTO (2016) é possível uma ilustração, quando observamos os padrões descritos nos gráficos da Figura 3.1. Tomando-se a Índia, a qual ao longo dos anos 2000 sustentou uma tarifa inferior a década anterior, conviveu ao mesmo tempo com um número de investigações crescente. O mesmo cenário parece ter sido o caso da Argentina, porém após a crise *subprime* as investigações perderam espaço na política comercial.

²⁴⁰ Utilizaram uma amostra de 29 países em desenvolvimento e sete países desenvolvidos para o período de 1992 e 2002.

Gráfico 3.1 – Tarifa Média Aplicada e Participação no total de investigações AD (1996-2016)

Fonte: Dados do Tariffs Analysis Online (2016).

Notas:

(---) – Participação % no total de investigações AD.

(—) – Média Simples da Tarifa Aplicada.

No Brasil as investigações se tornaram mais frequentes logo na abertura comercial e no início da segunda década dos anos 2000, mas como no caso da Argentina, a demanda por novas investigações parece ter arrefecido. Já os Estados Unidos mantêm sua prevalência entre os maiores aplicadores, dividindo espaço com esses e outros países em desenvolvimento. Contudo, vale lembrar que a corrente de comércio americana é muito superior aos países citados e, portanto, não é possível equiparar o efeito para o comércio mundial, o qual não deve ser ignorado.

Está claro que o AD, que nas décadas anteriores foi a política comercial da vez entre países desenvolvidos, nos anos 2000 se tornou popular entre os países em desenvolvimento. Mas não é tão claro o porquê da procura por este instrumento, bem como os efeitos que derivam desta política. A seção foi dividida para investigar primeiramente os determinantes que levam um país a adotar este tipo de política. A subseção posterior se preocupa mais com efeitos que elas geram sobre o fluxo comercial.

3.1.1 Teoria e evidência sobre o uso de medidas antidumping

Na busca por explorar as razões pelas quais existe uma preferência pelo antidumping entre as políticas de defesa comercial no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) optou-se por documentar os fatores que influenciam a decisão de um país em adotar e utilizar o Acordo Antidumping (ADA). A literatura mostra que as motivações variam muito de um país para o outro, em alguns casos a abertura de novas investigações antidumping está associada ao desequilíbrio momentâneo do emprego. Outras pesquisas enfatizaram mais o papel que as mudanças estruturais no sistema de multilateral de comércio tiveram sobre a política comercial. De todo modo, todos os estudos buscaram explicar uma única variável dependente, o número de investigações e medidas AD aplicadas entre os países.

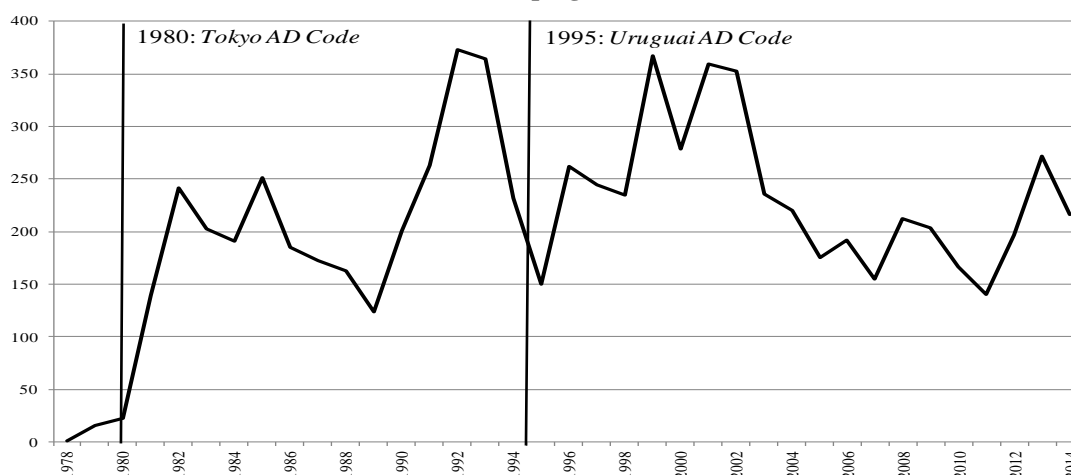
Dado o grau de discricionariedade que a autoridade investigadora possui é possível afirmar que, por vezes, o produto final da investigação não carregue o componente no qual deveria estar fundamentada. Portanto, não é apenas a chance do combate ao dumping predatório que atrai mais países para o grupo usuários de medidas administrativas (PRUSA, 2001).

Por vezes, a abertura de novas investigações pode ser determinada por força de uma mudança exógena. Por exemplo, o uso de medidas temporárias pode ser influenciado por movimentos maiores, sendo o uso de medidas AD apenas parte de um movimento principal, que acontece em uma esfera mais ampla. Este é o caso da adesão de novos membros na OMC, mais países membros irão, inevitavelmente, impactar no número total de investigações. A figura que segue ilustra com precisão esta ideia.

Uma outra hipótese associa que a probabilidade de novas investigações pode ser explicada pelo histórico de uso do instrumento AD que um país possui. Neste caso incluímos os usuários tradicionais, ou os Estados Unidos, em especial, o qual fez uso unilateral do instrumento ao longo de quase três décadas, entre os anos 1970 e 1990.

Essa é uma hipótese confirmada pela realidade da segunda metade dos anos 1990, isto é, os países membros da recém formada OMC passaram a conviver²⁴¹ com a realidade das barreiras temporárias enquanto instrumentos de política comercial. Feinberg e Reynolds (2007) ressaltam que as mudanças promovidas pela abertura comercial são um elemento fundamental nesta equação, na medida em que as agências, na figura das autoridades investigadoras, passaram a administrar a pressão da redução da proteção tarifária usual.

²⁴¹ Conforme Noland (1999), o período significou “*Learning to Love the WTO*”, o que é ilustra bem este aspecto.

Gráfico 3.2 – Medidas antidumping – acumulado ano (1978-2015)

Fonte: Bown (2016).

É evidente que houve uma escalada na utilização do Artigo VI como vinculante entre os novos membros da OMC. Em resposta à abertura comercial é factível esperar o aumento do uso de medidas AD entre os signatários do Acordo. Esta é uma realidade que atrai a atenção em momentos de choques estruturais na economia global. Contudo, não é possível definir *a priori* quais os efeitos sobre o comércio à medida em que mais países adotam a legislação antidumping (VANDENBUSSCHE; ZANARDI, 2010).

O número de investigações voltou a crescer, 300 novas investigações foram notificadas à OMC em 2016, assim como o grupo de usuários de medidas AD aumentou – 80 Membros contavam com a presença de uma legislação AD²⁴² no ano de 2017. Em matéria de defesa comercial, os usuários tradicionais contam agora com a companhia dos países em desenvolvimento, especialmente, aqueles com grandes mercados e peso no comércio internacional. Portanto, a abertura de novas investigações seria uma consequência inevitável dos acordos de comércio. O ADA expõe os dilemas que as delegações dos países se defrontam diante de uma Rodada para negociar o acesso a novos mercados. É um sistema de comércio ambivalente: por um lado as Rodadas ajudaram a reduzir barreiras tarifárias e não tarifárias ao mesmo tempo em que os Acordos elevaram o uso de medidas temporárias sobre o fluxo de comércio.

A disponibilidade de grandes bancos de dados possibilitou uma série de estudos empíricos que se preocuparam em medir a relação entre a procura por barreiras temporárias e as flutuações em variáveis macroeconômicas. Existem evidências que reforçam a hipótese da

²⁴² Esse número representa cerca de 49% dos Membros da Organização – considerados os 164 Membros no referido ano (sendo a União Europeia considerada como um único Membro). Em outubro de 1995, o número era de 57 Membros com legislação AD – embora nesse caso a UE apareça desmembrada em 15 países.

motivação conjuntural endógena. Para explicar o crescimento do uso de barreiras temporárias ao comércio estas análises são comumente divididas em três níveis. Há casos em que o aumento nas investigações seria influenciado pelo câmbio, outras vezes, dependem do grau de penetração das importações e/ou problemas com o ciclo do produto doméstico.

Depois de consolidadas na literatura as hipóteses que explicam a utilização de medidas do tipo antidumping, as pesquisas buscaram ampliar o debate com a inclusão de modelos que comungam de ambos os lados da teoria. A tabela que segue resume um pouco dos estudos publicados sobre o tema.

Tabela 3.1 – Principais referências no estudo das causas do uso de medidas AD

Exógeno	Endógeno
Retaliação, Club Effect, Safe Valve, Abertura Comercial	Câmbio, ciclo do produto e Penetração das Importações
Finger (1993)	Baldwin (1984)
Bagwell e Staiger (1999)	Feinberg (1989)
Blonigen (2000)	Trefler (1993)
Prusa (2001)	Grossman e Helpman (1994)
Lindsay e Ikenson (2001)	Bagwell e Staiger (2003)
Prusa e Skeath (2002)	Knetter e Prusa (2003)
Blonigen e Bown (2003)	Kume e Piani (2004)
Niels (2003)	Prusa (2005)
Zanardi (2004b)	Barbosa (2007)
Moore (2005)	Vasconcelos e Firme (2011)
Blonigen (2006)	Bown (2011)
Feinberg e Reynolds (2006)	Oliveira (2012)
Vandenbussche e Zanardi (2008)	Bown e Crowley (2012)
Moore e Zanardi (2008) e (2009)	Firme et al. (2014)
Bown (2011)	-

Fonte: Elaboração própria.

A simples presença de uma legislação, que habilita um país a se tornar usuário, pode ser tentador para o governo fazer uso. Moore e Zanardi (2008) salientam que o período pré-investigação pode ser diretamente afetado por forças distribuídas entre os referidos três níveis. Mas os autores confirmaram a hipótese de que a procura por direitos AD deriva de um comportamento reativo, isto é, quando os países em retaliação respondem às investigações feitas por outros países no passado. É intuitivo esperar que os países que foram, por quase trinta anos, alvos da política comercial dos Estados Unidos aproveitem a oportunidade de dar o troco. Contudo, os autores reconhecem que tanto os condicionantes microeconômicos, considerando as características de mercados e indústrias específicas, e desequilíbrios

macroeconômicos possuem também sua parcela de influência sobre a decisão de impor novas barreiras temporárias ao comércio.

Do ponto de vista de Bagwell e Staiger (1999), Prusa (2001) e Vandenbussche e Zanardi (2008), a razão para a proliferação do uso de instrumentos de defesa comercial tem uma relação estrita com o sentimento de retaliação, isto é, os países recorrem ao AD em função de terem sido alvos de políticas de defesa comercial mais ativa dos usuários tradicionais. Os novos usuários (Índia, México, Argentina e Brasil) teriam percebido a flexibilidade do instrumento enquanto política comercial e decidido também utilizar do mesmo “escudo” enquanto “espada”. Por outro lado, os Estados Unidos e União Europeia estão preocupados com o ADA uma vez que outros países também perceberam como é fácil utilizar, e talvez o mais importante, como é fácil fazer o seu mau uso (PRUSA, 2001). Os resultados estão em linha com Bagwell e Staiger (1999), os quais defendem²⁴³ as preferências do governo como uma variável importante para explicar a proliferação das legislações de defesa comercial.

Portanto, “the adoption of AD law for strategic purposes suggest an abuse of AD law, since retaliation is not what these rules are designed to combat” (VANDENBUSSCHE; ZANARDI, 2008, p. 102). Vandenbussche e Zanardi (2010) também confirmaram essa hipótese, uma vez que afirmaram que a probabilidade de adoção de uma legislação é maior tanto quanto os países forem alvos de medidas AD (VANDENBUSSCHE; ZANARDI, 2010, p. 768).

Blonigen e Bown (2003), Moore e Zanardi (2009) e Bown (2011) não ignoram os efeitos da abertura comercial quando levantaram evidências para a presença do sentimento de retaliação²⁴⁴ como o catalisador do aumento da procura por proteção administrada. Conforme documentou Prusa (2001), os países que administram o antidumping enquanto instrumento de política comercial e industrial quase triplicou dos anos 1980 para os 1990. Enquanto os usuários “tradicionais”, como a Austrália, o Canadá, a União Europeia²⁴⁵ e os Estados Unidos

²⁴³ Os autores se basearam em um modelo de equilíbrio geral para o comércio de dois bens entre dois países. Uma vez que os governos procuram maximizar o seu bem estar, “governments have the ability and desire to manipulate the terms of trade in a quantitatively signification fashion” (BAGWELL; STAIGER, 1999, p. 219) a fim de elevar o sucesso político e as contribuições de campanha.

²⁴⁴ Para outras pesquisas que testaram a mesma hipótese, ver Blonigen e Bown (2003), Prusa e Skeath (2002, 2005), Feinberg e Reynolds (2007) e Vandenbussche e Zanardi (2008).

²⁴⁵ O grupo de usuários tradicionais é originalmente composto por Austrália, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido e Comunidade Europeia. Na conclusão da Rodada de Tóquio (1973-1979) o Reino Unido compunha a delegação da União Europeia. Até sua entrada, em 1973, todas as discussões envolveram delegações representando a Comunidade Europeia e Reino Unido.

mantiveram o padrão de uso ao longo das décadas, o uso de AD entre os “novos” usuários cresceu cinco vezes entre 1987 e 1997.

No período pré-1980 predominou entre os aplicadores de medidas temporárias a ação de uma parcela pequena composta por membros de países desenvolvidos. Prusa e Skeath (2002) promoveram evidências empíricas da hipótese do “*club effect*” continuou na década seguinte. Os autores apontaram que entre 1980 e 1998 a maior parte das investigações foram iniciadas por membros do “clube”. Os países que não possuíam uma legislação AD, os antigos alvos, teriam tomado consciência de que a adoção de um ordenamento jurídico legal seria a possibilidade de dar vazão ao sentimento de retaliação.

Dados os resultados possíveis o produto final de uma investigação contém muito mais que apenas o direito de aplicação de uma medida antidumping, ele carrega também uma carga histórica. É um sentimento que vem de países que tiveram suas exportações cobertas por medidas AD, ou ainda, daqueles que viram no ADA uma oportunidade de resposta imediata à abertura de uma investigação. Um país que seja alvo de uma investigação poderia também retaliar ao abrir contra o reclamante uma investigação cruzada.

Em relação ao comportamento dos novos usuários, Lindsay e Ikenon (2001) tentaram por sua vez, fazer um *mea-culpa*. A existência de um padrão dentro do “clube” produz nos países em desenvolvimento a vontade de seguir o “*bad U.S. example*” e proteger as indústrias domésticas da concorrência estrangeira. Pois, “as the number of countries with an AD Law increases, it may become more attractive for country without an AD Law to implement one.” (VANDENBUSSCHE; ZANARDI, 2008, p. 109). Esta hipótese do efeito contágio é derivada do aumento do número de acordos comerciais entre os países. Portanto, quando o número de países que tem uma legislação AD aumenta²⁴⁶, outros poderão seguir os demais. O aumento do inter-relacionamento entre os países também significa que os países sigam as proposições do sistema ao promover a implementação de leis que garantam a competitividade doméstica.

Blonigen (2000), se preocupou em testar a hipótese²⁴⁷ da retaliação para os Estados Unidos, isto é, “AD petitions against a particular import source country are less likely, ceteris paribus, in an industry where exports to the same are high and the country also has antidumping policies that are used on a regular basis” (BLONIGEN, 2000, p. 2). Para o autor, a hipótese pode ser confirmada, mas não na totalidade dos casos uma vez que os Estados

²⁴⁶ Os autores se utilizam uma abordagem alternativa a tradicional econométrica, portanto optaram por modelos dos tipos paramétrico e semi-paramétrico para testar as razões que motivam um país na escolha da adoção de uma legislação AD. A amostra compreendeu dados de 1980 até 2003.

²⁴⁷ Lindsay e Ikenon (2001) partiram do modelo de dumping recíproco de Brander e Krugman (1983) a fim de testar a hipótese para os Estados Unidos (nível de 4 dígitos na SIC de 1980 até 1992). Os dados são similares à pesquisa de Knetter e Prusa (2003), os quais não avaliaram o efeito retaliação.

Unidos estiveram mais sujeitos a retaliação quando o produto investigado fosse procedente da Austrália e Nova Zelândia, ao mesmo tempo em que o efeito não foi significativo para o Canadá e União Europeia.

Para Prusa e Skeath (2002), o nível macroeconômico é um fator importante na determinação da propensão que um país tem para abrir novas investigações, contudo os autores advertem que o grau de discricionariedade que possuem as autoridades investigadoras é o que fortalece a hipótese de ações do tipo *tit-for-tat*. Para os autores, o comportamento retaliatório é implícito no mecanismo e legitimado pelas estatísticas. Os autores investigaram o período entre o fim dos anos 1980 e a década de 1990, com um banco de dados caracterizado pela ação dos usuários tradicionais de antidumping. Conforme os autores, 80% dos casos da amostra peticionados por “novos” usuários eram contra o clube dos usuários “tradicionais”; quase 60% dos pedidos de investigação dos usuários tradicionais foram contra o membros do próprio clube. Para os autores, os usuários de antidumping, além de preferir investigar outros usuários sem tal legislação, são mais propensos em apontar países exportadores que possuem algum histórico de casos trazido contra eles.

Feinberg e Reynolds (2006) também estavam preocupados com o aumento do uso de medidas AD, por esta razão escolheram um modelo com dados em painel, com casos entre 1995 e 2003, para estimar a relação que aumento de casos²⁴⁸ teria com o sentimento de “retaliação”. Para os autores, um país é mais propenso a adotar medidas AD quanto mais vezes tiver sido alvo de medidas ou procedimentos investigatórios dos usuários tradicionais. Os autores trouxeram uma série maior, e puderam ampliar o estudo de Prusa e Skeath (2002), bem como inferiram sobre os efeitos em termos da indústria. Para os autores, o comportamento retaliatório existe, e sugerem que quando uma indústria doméstica (que também é exportadora) trazer um caso para investigação, é preciso ter em conta o que isso representa. Tais resultados estão em linha com Blonigen e Bown (2003), os quais também sublinharam que a exposição ao comportamento retaliatório, em particular, a ameaça da inclusão de direitos AD recíprocos, poderiam reduzir a chance de um país peticionar uma investigação.

Blonigen e Prusa (2014) ainda lembram que há determinantes primários importantes para serem considerados ao nível da indústria. Os autores ressaltaram que o grau de penetração das importações, o nível de emprego e a intensidade de capital de um setor podem influenciar a abertura de novas investigações. Na condição de uma exceção ao livre comércio,

²⁴⁸ Os autores controlaram no modelo variáveis como instabilidades macroeconômicas e políticas.

a aplicação de AD poderia muitas vezes tomar um contorno diferente de seu propósito, uma vez que está restrita a capacidade dos países e grupos industriais em empreender os procedimentos previstos pelo ADA do GATT/OMC.

A preocupação com a lisura do processo está ressaltada na adição do vetor político por Grossman e Helpman (1994) e Nelson (2006), os quais criticam a adoção e o uso de AD. “In our model, lobbies make implicit offers of political contributions as functions of the vector of trade policies adopted by the government” (GROSSMAN; HELPMAN, 1994, p. 848). Sustentam que o governo é consciente do “presente” recebido por grupos de interesse privado, e deverá incluir em suas políticas futuras, quem sabe entre outras coisas, a preocupação com a reeleição. Nesse ínterim, há evidências de que a aplicação do ADA não é resultado exclusivo do combate a práticas desleais de comércio, mas incorpora os interesses de grupos privados e pressão política²⁴⁹.

Vandenbussche e Zanardi (2008) não desconsideram questões relacionadas ao conflito de interesses e defendem que o recente aumento da utilização de medidas AD está, intrinsecamente, ligado à criação da OMC. Primeiramente, a introdução dos Acordos no âmbito da OMC, como é o caso das próprias Leis AD vinculantes por parte dos membros, acontece concomitante ao crescimento do fluxo comercial. Nesse sentido, o aumento do número de medidas temporárias está associado ao aumento do número membros com uma legislação doméstica de defesa comercial. Em segundo lugar, a proliferação de medidas temporárias estaria também associada à mudança do perfil dos usuários desse tipo de medidas. Ainda, os autores mostraram que um país que tem uso recorrente pode estar apto pelo *knowhow* adquirido a utilizar novamente em outro exportador do mesmo produto. Inclusive, esse conhecimento poderá ser empregado na aplicação em medidas semelhantes sobre outros produtos que concorram com o similar nacional ou na abertura de outra investigação paralela. Portanto, é conveniente entender que a probabilidade de utilização de AD está positivamente associada à adoção de uma legislação específica para medidas temporárias, bem como ao processo de aprendizagem da utilização dos instrumentos de defesa comercial no âmbito multilateral.

Reitzes (1993) mostrou que a estratégia das firmas pode ser consideravelmente alterada ao se defrontarem com a imposição adicional de direitos. O fato de um país possuir

²⁴⁹ Grossman e Helpman (1992) fizeram esta interação, entre o político e econômico, e sugeriram um modelo de equilíbrio político para um cenário com grupos de interesse rivais. No modelo econômico assume-se que firmas exportadoras competem entre si, bem como as firmas domésticas, que são igualmente rivais. Considerando grupo de interesses, ser ativo politicamente (representado) é um importante “vetor de produção” futura.

uma legislação AD e um histórico prévio de atividade da defesa comercial ativa é um determinante no comportamento das firmas, isto é, “the decisions of foreign firms concerning the quantity to export or the export price, may be influenced by the specter of a potential AD action for considerable period” (REITZES, 1993, p. 748). Assim, os autores indicaram que grande parte dos usuários, os quais foram alvos ao longo do período que antecedeu a Rodada do Uruguai, assumiram uma postura mais ativa em matéria de instrumentos de defesa comercial. Feinberg e Olson (2007) também reforçam essa ideia, pois para os autores a chance de um país peticionar um caso contra um exportador que no ano anterior peticionou o pedido de investigação contra ele é 200% maior do que países exportadores que não peticionaram um caso contra os usuários tradicionais.

A hipótese da retaliação é fortalecida pelo aumento do número de reclamações sobre o abuso na utilização do ADA junto do Mecanismo de Solução de Controvérsias da OMC. Bown (2002) salienta que entre 1989 e 2002 cerca de 10% das disputas comerciais no âmbito da OMC faziam referência à aplicação de medidas AD. Portanto, o autor considera a ideia de que dada possibilidade de contestação das práticas de defesa comercial junto ao Mecanismo de Solução de Controvérsias, a decisão da inclusão de novas barreiras temporárias ao comércio pode ser influenciada. O autor sugere que a capacidade de retaliar de um país acaba sendo importante pois, segundo Bown (2000), existem evidências suficientes para sugerir que os países tendem a implementar formas ilegais de proteção contra os parceiros que não oferecerem risco substancial de retaliação.

No estudo conduzido por Blonigen e Bown (2003), os autores testaram uma hipótese semelhante, qual seja: a capacidade de retaliação ou contestação formal das medidas tende a influenciar na decisão sobre a aplicação de novos direitos AD. Os autores analisaram a evidência empírica desta possibilidade para dados dos Estados Unidos entre os anos de 1980 e 1998. Segundo os autores, as indústrias peticionárias americanas seriam menos suscetíveis em apontar países em uma petição quanto maior for a exposição a uma possível retaliação. Algumas agências do governo norte-americano seriam mais propensas em decidir afirmativamente quando o país apontado tem uma baixa capacidade de retaliação via OMC (BLONIGEN; BOWN, 2003). Blonigen (2006) e Moore (2005) sustentam que esse comportamento dependerá muito do número de vezes que o setor já foi alvo de medidas AD, mas depende igualmente do conhecimento adquirido nos processos passados – este efeito se assemelha ao que Niels (2003) chamou de “*reputation effect*”.

Além do lobby, estes estudos ressaltam a influência que o grau de penetração das importações, o produto e o câmbio tem sobre a demanda por medidas AD. O Teorema de

Stolper-Samuelson possibilita prever que os setores domésticos menos dinâmicos, ou com sindicatos mais fortes, e que competem com as importações, terão uma maior probabilidade de buscar abrigo sob proteção pontualmente. Parece ser intuitivo estabelecer uma relação anticíclica da proteção, isto é, durante recessões a capacidade do estado de gerenciar o sentimento de *beggar-thy-neighbor* é menos pronunciada. Supondo que a determinação do grau de proteção é uma variável endógena, um choque adverso tende a influenciar não só a proteção tarifária, mas, sobretudo, a abertura de processos antidumping de uma maneira singular.

Quando se observa as publicações oficiais da OMC percebe-se que a deterioração financeira atingiu o comércio de uma maneira maior do que o esperado. Sobre o período que abrange a crise *subprime*²⁵⁰ americana, pairou a lembrança amarga dos resultados experimentados no final dos anos 1920. A preocupação fazia sentido, pois o baixo crescimento mundial impactou no comércio internacional, bem como o crescimento do PIB mundial, que em 2007 recuou de 3,7% para 3,4% (WTO, 2008).

Bown e Crowley (2012) lembram que esta preocupação foi expressa no encontro do G20²⁵¹, em novembro de 2008, na qual se concretizou a publicação do primeiro *Global Trade Alert* em julho de 2009. No World Trade Report publicado em 2009²⁵², com dados que também consideravam o ano fiscal anterior, a introdução do documento destaca a crise muito mais que a realização da Rodada de Doha.

Signs of a sharp deterioration in the global economy were evident in the second half of 2008 and the first few months of 2009 as world trade flows sagged and production slumped, first in developed economies and then in developing countries [...] The declines in trade flows in the closing months of 2008 and at the start of 2009 were larger than in past slow-downs. A number of factors may explain this. (WTO, 2009, p. 1-2)

²⁵⁰ A última grande recessão, uma crise financeira que enfraqueceu a economia mundial iniciou em meados de 2007, com a queda do valor das *mortgage-backed securities* no mercado americano. Esse movimento trouxe um grande impacto para as instituições financeiras, contudo a crise se intensificou com o colapso em Wall Street em setembro de 2008, quando o banco de investimentos Lehman Brothers quebrou. No mesmo período, “the government-led rescue of a number of financial institutions in the United States and elsewhere. Turmoil in the financial sector and acute credit shortages spread inexorably to other parts economy. Declining asset prices, faltering demand and falling production translated into dramatically reduced and, in some cases, negative growth in production and trade in many countries. Trade has also been affected adversely by a sharp decline in credit to finance imports and exports” (WTO, 2008, p. 4).

²⁵¹ Conforme a declaração na reunião, “We underscore the critical importance of rejecting protectionism and not turning inward in times of financial uncertainty. In this regard, within the next 12 months, we will refrain from raising new barriers to investment or to trade in goods and services, imposing new export restrictions, or implementing World Trade Organization (WTO) inconsistent measures to stimulate exports”.

²⁵² O relatório pauta tais preocupações baseados nos reflexos da crise sobre o crescimento mundial. Segundo o documento o “World economic growth – measured by total production, or gross domestic product (GDP) – slowed abruptly in 2008 and the early part of 2009 against the backdrop of the worst financial crisis since the 1930s. Growth in real terms (i.e. adjusted to discount changes in prices) in merchandise trade slowed significantly in 2008 to 2 per cent, compared with 6 per cent in 2007” (WTO, 2009, p. 1-2).

O documento fez questão de ressaltar a forte contração do comércio, a qual foi explicada por uma série de fatores, a saber: desaceleração generalizada do crescimento, isto é, o baixo crescimento não se concentrou em regiões específicas; aumento do comércio inter e intra firma por meio da presença maior das chamadas *global supply chains* no comércio; a própria contração dos investimentos diante das incertezas; e, um quarto e último elemento, que seria a consideração da relação entre o cenário negativo e o aumento da procura por políticas protecionistas. Toda preocupação com o comércio foi baseada na histórica relação entre contrações econômicas e aumento do protecionismo vivenciada no passado, contudo a magnitude que a Grande Recessão teve sobre o comércio foi significativa²⁵³ quando comparada à Grande Depressão.

World trade volumes fell on three other occasions since 1965 (-0.2 per cent in 2001, -2.0 per cent in 1982, and -7.0 per cent in 1975), but none of these episodes approached the magnitude of last year's plunge. The slump in trade in 2009 was larger than most econometric models would have predicted given the size of the drop in GDP, and it was also larger than the decline predicted by the WTO in the early stages of the crisis. (WTO, 2010, p. 1-2).

Trefler (1993) procurou modelar²⁵⁴ o caráter endógeno do nível de proteção. Para isto estudou o impacto que a eliminação das barreiras não tarifárias sobre os produtos industrializados produziria sobre a política comercial dos Estados Unidos após a Rodada de Tóquio. O autor se baseou em Baldwin (1984), o qual colocava o nível de proteção como uma variável endógena, isto é, o grau de proteção é tido como uma resposta ao aumento de importações, o aumento do grau de importação de uma mercadoria conduz a uma proteção maior. Em resposta do crescimento da concorrência causado pelas importações a indústria doméstica deve aumentar sua atividade de *lobby* por proteção (TREFLER, 1993).

Esse é um argumento que foi complementado por Bagwell e Staiger (2003) ao estudarem a relação do ciclo de negócios com o grau de proteção comercial. Os autores adicionaram a hipótese de que um choque transitório nas importações, independente da fase do ciclo do produto de economia, produz um aumento no grau de proteção. Para os autores,

²⁵³ Quando se compara o resultado de 2009 em relação ao ano imediatamente anterior, as exportações brasileiras para os Estados Unidos caíram quase 30%, por exemplo. Já o impacto nas importações de produtos americanos pelo Brasil foi inferior, mas não menos severo (20%).

²⁵⁴ O autor utilizou diferentes modelos econométricos, Tobit e MQO, com regressores divididos entre custos e benefícios da atividade de lobby e também mediu o grau de proteção existente. Sua ideia foi criar, de um lado, uma equação de importação capaz de captar o padrão de comércio dada a dotação dos fatores, e de outro, uma equação para o nível de proteção. Sua hipótese de endogenidade previa a presença da simultaneidade entre o nível de proteção com a equação de importação.

aumentos de importação são consequências da fase de expansão de um ciclo, e sendo assim, a proteção tenderia a diminuir, mas as importações estariam em crescimento durante a expansão do produto – impactando positivamente as importações e o nível de proteção.

Assim como as flutuações do produto interferem na política comercial, a variável câmbio apresenta-se como outro elemento desta função que determina o grau de proteção adotado. Feinberg (1989) focou seu estudo para medir a influência que as variações da taxa de câmbio tiveram sobre o número de investigações conduzidas pela *U.S. International Trade Commission* (ITC) e o *Department of Commerce* (DOC) entre 1982 e 1987²⁵⁵. Para o autor, a valorização do dólar em relação à moeda estrangeira, considerando o ajuste do preço de exportação para compensar o desequilíbrio, aumentaria a probabilidade de se encontrar “*unfair trade*” nas importações. Portanto, de outro lado, quando o dólar se desvaloriza em relação à moeda estrangeira, a probabilidade de novos direitos tende a diminuir. Segundo o autor, esses casos não dizem muito sobre o mérito particular da ITC, mas alertam para a prevalência de práticas desleais que não são exógenas e derivadas grandes flutuações macroeconômicas (FEINBERG, 1989).

Estudos mais recentes, como os de Knetter e Prusa (2003) e Bown (2011), apontam que esse relacionamento está restrito pela sensibilidade do setor a mudanças de preços relativos. Uma moeda valorizada poderia precipitar o uso de AD mais/menos em diferentes setores da economia. Esses estudos fornecem evidências as quais sugerem que AD não está, estritamente, sendo utilizado para combater o comércio desleal unicamente.

Bagwell e Staiger (2003) reforçam esta hipótese com uma contribuição teórica para a relação entre câmbio e a utilização de direitos AD. Bagwell e Staiger (2003) salientam que há diversos estudos que documentaram a natureza contracíclica das barreiras ao comércio. Para isso eles chamam atenção para a elevação das tarifas pela *Smoot-Hawley Bill* durante a Grande Depressão, ou seja, para os autores a média de proteção tende a aumentar em recessões e cair em períodos de crescimento. A pesquisa²⁵⁶ buscou estreitar o entendimento entre a relação do sentimento de proteção com os ciclos de negócios²⁵⁷. Os autores consideram que a possibilidade com ganhos em termos de troca, elevam as chances de

²⁵⁵ Novamente o período em análise busca verificar o comportamento do *Trade Act* de 1979. Para isto os autores estimaram modelos do tipo Tobit, no qual buscaram explicar a abertura de investigações em função da cotação da moeda norte-americana em termos das moedas de países como Brasil, Coréia do Sul, México e Japão.

²⁵⁶ Os autores estimaram um modelo dinâmico de mudança de regime markoviano para relacionar os ciclos de negócios à condução da política comercial.

²⁵⁷ Segundo Hamilton (2005), um ciclo de negócios pode ser modelado pela flutuação do estágio em que a taxa de crescimento do produto se encontra, considerando que a economia mundial se movimenta entre períodos de expansão e contrações.

aumentos tarifários em função do volume de comércio (relação pró-cíclica). Assim, os autores concluíram que as idiosincrasias macroeconômicas, como recessões, dificultam a cooperação para manter os níveis de proteção baixos, ou seja, o modelo salienta que as restrições para as importações tendem a crescer durante recessões.

Knetter e Prusa (2003), por sua vez, construíram um modelo²⁵⁸ teórico de concorrência imperfeita, no qual as empresas competem em função do preço. Os autores buscaram compreender como a prática do dumping é afetada pelas flutuações do câmbio. Os autores salientaram que um/dois desvios-padrão de apreciação real na moeda impactaram em 33% (77%) de aumento nos casos AD peticionados, e um desvio-padrão de queda na taxa de crescimento do PIB conduziu a 23% de aumento no número de casos peticionados. (KNETTER; PRUSA, 2003).

Sob o ponto de vista dos dois maiores usuários do dispositivo legal, Estados Unidos e União Europeia, Jallabet al. (2005) utilizaram a mesma metodologia de Kenetter e Prusa (2003), porém com uma amostra mais recente. Segundo os autores, quando se observam os casos entre 1990 e 2002, é possível relacionar o aumento da competitividade internacional, a flutuação do câmbio e do produto com a probabilidade da procura pela imposição de direitos AD. Enquanto a volatilidade do câmbio tem impacto na abertura de novos procedimentos nos casos dos Estados Unidos e União Europeia, a flutuação do produto (PIB) e intensificação da concorrência externa, medida pelo grau de penetração das importações, por outro lado, foram determinantes apenas para os Estados Unidos.

Bown e Crowley (2012), preocupados com as heranças da crise subprime sobre o comércio, buscaram verificar²⁵⁹ como as taxas de ocupação doméstica, crescimento do PIB e a variação das taxas de câmbio podiam influenciar na procura por direitos AD em um grupo de países. Além de complementar a literatura com o estudo desta relação, os autores ainda procuraram estabelecer padrões ao longo da história para checar se a magnitude da recessão mundial teria alterado as condições de utilização de barreiras temporárias ao comércio. Os resultados são interessantes, pois segundo os autores, primeiro,

[...] there is strong evidence of a countercyclical relationship between domestic macroeconomic shocks increases in domestic unemployment rates or reductions in

²⁵⁸ O modelo é baseado em uma regressão de Poisson que utiliza dados para os tradicionais usuários (Austrália, Canadá, Estados Unidos e União Europeia) para o período entre 1980 e 1998.

²⁵⁹ Os autores utilizaram como variável explicada o número de novas medidas temporárias expressa por uma série de dados trimestrais que iniciam em 1988 e vão até o final de 2010. Os autores exploraram um modelo binomial em painel para países como os Estados Unidos, União Europeia, Austrália, Japão, Canadá e Coreia do Sul. A escolha dos países se deu por conta da representatividade do conjunto em termos de PIB (mais de 50% do produto mundial) e comércio de bens e serviços (aproximadamente 40% em 2010).

domestic real GDP growth and governments initiating new temporary trade barrier investigations over significantly more imported products per trading partner per quarter (and) we find that these economies used such bilateral import restrictions against trading partners that were going through their own periods of weak economic growth. Third, a real appreciation of the bilateral exchange rate defined in terms of the domestic currency is associated with increases to these forms of import protection. Overall, we find that this evidence is especially strong for import protection by the United States and European Union, and the evidence is weaker for smaller economies such as Australia, Canada, and South Korea. (BOWN; CROWLEY, 2012, pp. 25-26).

Ainda, os autores sugeriram que o padrão da relação desequilíbrio macroeconômicos e defesa comercial apresentou características distintas dos períodos anteriores, pois durante um segundo exercício econométrico os autores estimaram

[...] from the pre-Great Recession model to then show the expected trade policy response during 2008:Q4 –2010:Q4 given the realized macroeconomic shocks. The historical models for the US and EU in particular predicted a sharp increase in import protection taking place beginning in 2009:Q2 and lasting through 2010:Q1, peaking in 2009:Q3. (so) we re-estimate the models on data from the Great Recession period in order to explain deviations to the realized protectionist response away from historical behavior. We do not find robust evidence of a change to the countercyclical relationship between domestic unemployment and new import protection. However, we do provide evidence that these policy-imposing economies ‘switched’ from their historical behavior; during the Great Recession they shifted new import protection away from those trading partners that were contracting and toward those experiencing relatively stronger economic growth. This evidence, in addition to the sharp and persistent real depreciations of the US dollar and Euro after their initial run-up in 2009, was a particularly important contributor to the relatively low levels of import protection that arose given that so many trading partners were themselves experiencing periods of severe economic contraction during 2008–2010. While the increase in import protection during the Great Recession was not as large as the potential additional 15 percentage point coverage of imports that some historical models predicted, arguably the fear of this realization contributed to the pre-emptive ‘anti-protectionism’ G20 Declaration of November 2008 and a number of initiatives to actively monitor trade policy (by the WTO, World Bank, and Global Trade Alert) beginning in early 2009. (BOWN; CROWLEY, 2012, p. 26)

Nos estudos para o Brasil, destaca-se Barbosa (2007), que mostrou que o câmbio é uma variável importante na explicação de casos antidumping no setor de aço. Portanto, entre as variáveis fundamentais, figuram as situações de desequilíbrio interno, a taxa de câmbio e o ciclo do produto, uma vez que tendem a atuar como catalisadores do ensejo por uma barreira de proteção temporária.

Firme e Vasconcelos (2012) procuraram investigar²⁶⁰ a relação entre as oscilações em variáveis macroeconômicas com o número de casos AD no Brasil entre 1990 e 2007. Diferentemente de Barbosa, os resultados dos autores não mostraram qualquer relação entre

²⁶⁰ Os modelos utilizados para explicar como as variáveis macroeconômicas afetam as investigação AD seguiram uma regressão do tipo Poisson, bem como modelos Logit e Probit

as idiosincrasias macroeconômicas com o número de investigações realizadas pelo DECOM. Ainda, os autores defenderam que, não havendo tal interferência, a política de defesa comercial no Brasil pode ser vista como efetiva na medida em que não se desvirtua da raiz do ADA. De outro lado, os desequilíbrios internos no emprego e o tamanho da indústria mostraram certa influência sobre a abertura de casos de investigação e imposição de direito AD.

Oliveira (2012) investigou²⁶¹ como as características internas setoriais e as mudanças em variáveis macroeconômicas afetam a probabilidade de uma indústria receber proteção antidumping no Brasil. Os resultados foram robustos em mostrar que o câmbio, no período de câmbio fixo e, portanto, de Real valorizado, exerceu forte influência sobre probabilidade da aplicação de medidas antidumping – esses são resultados que estão em linha com Kume e Piani (2004). O autor também chamou a atenção para a *dummy* de câmbio relativa ao ano de 2005, a qual mostrou o mesmo efeito. Outra variável importante no modelo foi o volume de importações, que também demonstrou certa influência (positiva) na abertura de investigações AD.

Entre os resultados, talvez o mais significativo, foi o fato de que os setores com maior proteção tarifária são também os setores com maior probabilidade de receber proteção via antidumping. O autor mostrou ainda que no Brasil os setores mais intensivos em trabalho tem uma menor probabilidade de conseguir a aplicação de antidumping, isto é

Conforme o teorema de Heckscher-Ohlin, as indústrias intensivas no fator relativamente abundante teriam maior capacidade de manter o mercado após a abertura comercial e, portanto, são menos propensas ao *lobby*. Por outro lado, esta constatação pode apenas indicar a dificuldade de mobilização política dos setores intensivos em trabalho. (OLIVEIRA, 2012, p. 17)

O autor, especificamente, se referiu aos setores de confecções de artigo de couro (CNAE 19.2), confecções de artigos de vestuário (CNAE 18.1) e confecções de calçados (CNAE 19.3). Em relação a setores como aço e químico, existe uma grande distância que foi deixada de lado na análise. Basta lembrar que o maior número de casos de AD no Brasil envolveram estes últimos, setores que são capital intensivos. Uma possível explicação para este resultado é a própria características setorial, ou seja, nestes setores predomina um mercado de concorrência imperfeita. Existe uma ampla gama de diferenciação de produtos dentro do capítulo da nomenclatura comum. Sendo uma investigação contra práticas desleais

²⁶¹ O autor utilizou um modelo Logit em painel com dados de importações desagregados em 93 setores da economia. Oliveira (2012) procurou determinar as motivações que contribuem para o crescimento no número de investigações AD no Brasil entre 1996 e 2007.

deve ser baseada em produto/país. As investigações de calçados e vestuário envolvem por sua vez, em função da baixa diferenciação do produto, o capítulo da NCM quase que em sua totalidade. Esta característica faz que os resultados sejam realmente fracos, embora o setor do calçado tenha ganhado abrigo, o que por sua vez, protege a indústria como um todo.

Firme et al. (2014) por sua vez, encontraram resultados²⁶² diferentes em relação a Oliveira (2012) e Barbosa (2007). Para Firme et al. (2014), a variável câmbio²⁶³ não foi significativa em explicar o número de medidas AD adotadas no Brasil. Porém, a renda externa da China e Estados Unidos, bem como o saldo na balança comercial foram mais consistentes em explicar a aplicação de medidas AD.

3.1.2 Resultados possíveis: o mercado doméstico e importações na presença de proteção AD

É consenso na literatura que a mera presença da legislação AD pode afetar o comportamento das firmas e, portanto, o resultado do mercado – mesmo sem a imposição de um direito definitivo. A literatura demonstra que esse fenômeno conduz a uma ampla gama de resultados, até mesmo aqueles não intencionais e, algumas vezes, mais intensos que a natureza da proteção AD.

Toda investigação aberta contra prática de dumping suscita a discussão sobre a finalidade e natureza de um pedido²⁶⁴. A literatura sustenta que os primeiros reflexos sobre o fluxo comercial são anteriores à publicação da medida final no Diário Oficial da União (DOU) ou no *Federal Register*, o equivalente norte-americano. Na ausência de uma margem antidumping definitiva e, uma vez aberta, a investigação estará influenciando não somente os atores envolvidos – citados ou não – mas o próprio produtor doméstico do produto similar citado na investigação.

As consequências de uma tarifa sobre bem-estar, considerando a hipótese de mercados competitivos, são bem conhecidas na literatura²⁶⁵. Uma série de pesquisas teóricas e empíricas constituem um sólido alicerce para a análise do caso da aplicação de uma barreira temporária.

²⁶² Em Firme e Vasconcelos (2012) pode-se ver o efeito de ações antidumping contra o aço brasileiro, com efeitos medidos para o estado de Minas Gerais (MG). É um enfoque setorial interessante, pois tenta medir os mesmos efeitos em função das medidas adotadas pelos Estados Unidos sobre as exportações de aço e no emprego no estado mineiro.

²⁶³ O modelo utilizado foi diferente dos demais trabalhos para o Brasil, na medida em que recorreu a uma regressão de Poisson. O período abrangido pelo estudo foi de 1995 até 2010.

²⁶⁴ Conforme alertam os autores, “*the devil, is in the details of how AD laws and investigations are determined and structured*” (BLONIGEN; PRUSA, 2003, p. 234).

²⁶⁵ Para uma visão da teoria ver Viner (1999), enquanto para um estudo de caso sugere-se o artigo de Nonnemberg e Mendonça (1999). Zini (1988), Portugal (1992) Carvalho e Cavalcanti (1997), Carvalho e Parente (1999), Carvalho (2000) e Moraes e Portugal (2005).

O efeito líquido se traduz em um aumento da proteção para a indústria doméstica em detrimento de uma redução no excedente do consumidor. O aumento do preço de importação ainda tende a criar um peso morto para o mercado. Para um país pequeno, sem expressão comercial suficiente para afetar os preços internacionais, as perdas superariam os ganhos, ao passo que sob a hipótese de país grande, a influência exercida sobre os preços internacionais acontece em grau suficiente para melhorar os termos de troca.

Os reflexos da elevação de uma tarifa, ou a imposição de um direito adicional sobre o preço de importação, são capturados por modelos de equilíbrio parcial e geral. Contudo, em se tratando de um estudo sobre o Acordo Antidumping acrescenta-se um importante grau de complexidade, qualquer que seja o modelo que tente explicar os resultados para um mercado sujeito a medidas temporárias.

Na história do comércio internacional, tanto os estudos voltados para o problema do dumping, quanto aqueles preocupados em compreender as mudanças em matéria de política comercial são recorrentes. A literatura que relaciona as distorções que a imposição de um direito antidumping causa sobre o comércio parte de um modelo teórico, proposto inicialmente por Jacob Viner no ensaio *The Customs Union Issue* (com primeira edição em 1950), acrescido de uma nova roupagem. Jacob Viner construiu um modelo para a análise estática que propunha captar os efeitos de alterações tarifárias em um contexto de proliferação do dumping no comércio no final do século XIX. Esses modelos foram difundidos para acurar as percepções dos grupos econômicos e sociais sobre os diversos custos e benefícios das regras acordadas nas Rodadas de redução tarifárias promovidas pelo GATT.

Com a criação da OMC, em 1995, o processo de regulamentação multilateral do comércio internacional adquiriu “características de maior precisão e transparência [...] gerando assim um aumento significativo da mobilização de grupos com vistas a influenciar os governos e a OMC”. (CARVALHO, 2003, p. 364-5) Os “mecanismos de confiança” referendam a precisão e a transparência no cumprimento de regras e abrem espaço para uma nova geração de pesquisas voltadas ao acompanhamento das mudanças promovidas multilateralmente. Com a criação do Acordo Antidumping, na Rodada do Uruguai, superou-se as limitações do “GATT *à la carte*”. A nova etapa, marcada pelo aumento do número de investigações e no perfil dos usuários do ADA, fomenta o interesse na discussão dos efeitos que medidas temporárias vêm produzindo sobre o fluxo de comércio e no mercado doméstico.

Além da observação desta prática, Viner estudou também os efeitos que o processo de formação de uma união aduaneira, pelo olhar da experiência que a *Zollverein* trouxe para o bem-estar. Na Alemanha, de 1834, esse acordo regional se tornou um emblemático avanço na

história do comércio internacional do século XIX. Foi a primeira vez que Estados independentes removeram barreiras alfandegárias para assumir uma estrutura fiscal comum. Viner (1999), que chamou tal movimento ao livre comércio de união aduaneira, estudou seu efeito sobre as trocas comerciais em seu interior. A importância de uma *Zollverein* reside na ideia de simplificação sobre as cobranças interestados da atual Alemanha, que era então dividida em um elevado número de zonas econômicas – cada uma aplicando sua política fiscal e alfandegária. A principal consequência foi a abolição das tarifas entre os membros do acordo, entre um total de 39 Estados, tendo a Prússia e Áustria como dominantes²⁶⁶ na união aduaneira recém criada. Viner (1999) demonstrou que, em determinadas circunstâncias, a formação de áreas de livre comércio ou uniões aduaneiras não constituem necessariamente um movimento em direção ao livre comércio. O autor propõe que os efeitos de uma união aduaneira recaem sobre o fluxo de oferta de bens, leia-se aumento, mas sem uma garantia da elevação do bem-estar econômico. Portanto, o efeito líquido dependerá da diferença entre a magnitude do efeito criação de comércio (*trade creation*) em relação aos custos, associados à magnitude do desvio de comércio (*trade diversion*).

Dessa forma, quando a criação de comércio é predominante, pelo menos um dos membros será beneficiado, talvez ambos possam se beneficiar, caracterizando o efeito “desejável” da união aduaneira. Mas, se o desvio de comércio for predominante, terceiros serão prejudicados pela formação da união aduaneira. A imposição de uma TEC pode beneficiar um produtor ineficiente interno ao Bloco à custa de terceiros, que em uma situação de livre comércio seriam mais eficientes.

Esse tipo de arranjo analítico ainda hoje gera discussão e influencia as economias nacionais e o inter-relacionamento entre os países próximos geograficamente. Pois em qualquer acordo comercial o cálculo dos custos e benefícios é tomado em conta pela delegação encarregada da negociação. Mesmo que essa integração ocorra em duas vias, uma multilateral e outra regional, um dos objetivos principais consiste na criação de mercados maiores e mais competitivos, ou seja, almeja o aumento do bem-estar e da eficiência nas economias inseridas no processo.

Já imposição de um direito antidumping, que tem o papel de frustrar o comércio desleal traz, sobretudo, uma alteração para cima do preço do bem importado. O preço maior

²⁶⁶ Hesse-Darmstadt foi o primeiro território a se juntar à união Prussiana. Ainda, no ano de 1828, Hesse-Cassel integrou o mercado recém criado e foi seguido de outros dois importantes Estados após a Alemanha de Bismarck se tornar politicamente unida em 1871. Cidades não menos importantes, ou melhor, as chamadas Cidades Livres de Bremen e Hamburgo, apenas aderiram em 1888. Portanto, esse foi um longo processo de expansão que se estendeu, em uma trajetória não linear, ao longo de boa parte do século XIX – mais especificamente entre os anos de 1828 e 1888.

não altera somente o excedente do consumidor, mas afeta todos os agentes que integram o mercado internacional do produto ainda sob investigação.

As motivações para a adoção de medidas AD são inúmeras e suas implicações sobre o comércio não são menos complexas. Da emergência do AD enquanto política comercial no século XX e XXI cresceu o interesse de compreender a essência de seus impactos. A literatura dos anos 2000 é muita rica em estudos de caso que buscaram medir tais comportamentos. Preocupados em identificar condutas e resultados possíveis, trabalhos teóricos e empíricos lançaram luz sobre diversas hipóteses do comportamento do fluxo de comércio quando sujeito a medidas AD.

São estudos que apresentam o objeto sob diversos prismas de análise, abordagens que variam de modelos econométricos e jogos entre empresas. Como era de se esperar, a grande maioria deles também se restringe aos usuários tradicionais e com expressão comercial, bem como alguns dos países em desenvolvimento membros da GATT/OMC e em evidência entre os aplicadores de medidas AD. O ADA aparece como um alvo fácil destes estudos, na medida em que a maioria se deteve em ressaltar o lado protecionista de sua natureza, sem ressaltar suas virtudes ou mesmo os custos do dumping. Desde que a margem de dumping calculada se torna um direito AD, parece natural trazer a análise de equilíbrio parcial inferir sobre os efeitos do antidumping sobre o bem-estar.

Para compreender as principais implicações, quase a maioria das pesquisas consultadas se valeu de demonstrar tais efeitos através de um modelo de concorrência apresentado em Bown e Crowley (2007), os quais se basearam em um modelo proposto em Brander e Krugman (1983)²⁶⁷. O modelo considera a hipótese de um cenário no qual as companhias competem em quantidades, como no modelo de Cournot – embora alguns trabalhos também atentem para a concorrência por preço²⁶⁸. A adoção de um modelo deste tipo presume a existência de três países idênticos, um “doméstico”, que responde como a indústria/país peticionário da investigação, o país “citado” além dos demais países que participam deste mercado e não estão citados. Portanto, “each firm perceives each country as a separate market and makes distinct quantity decisions for each [...] therefore chooses the profit-maximizing quantity for each country separately” (BRANDER; KRUGMAN, 1982, p. 314).

²⁶⁷ Por um modelo de concorrência em condições de monopólio, no caso, um duopólio, os autores desenvolveram inicialmente um instrumental para analisar o comportamento das firmas em condições de dumping recíproco aplicado ao comércio internacional.

²⁶⁸ Como é o caso do estudo de Zanardi (2004a), o qual sugere um modelo de concorrência do tipo de Bertrand.

Portanto, enquanto um processo administrativo, a utilização de proteção temporária afeta as condições do fluxo comercial. O volume coberto por AD no mundo pode não ser tão significativo quando observado apenas os números, pois segundo Bown (2011), após a crise *subprime* as barreiras temporárias ao comércio, somadas AD e salvaguardas, cobriam cerca de 2,9% das importações de países desenvolvidos e 2,4% nos países em desenvolvimento. Mas uma série de estudos empíricos testaram hipóteses relativas à imposição de direitos AD e confirmam os impactos que a prática tem sobre o mercado.

Portanto, pelo modelo Vineriano, a imposição de uma tarifa “*t*” em um modelo de equilíbrio parcial tende a produzir um efeito de primeira ordem, isto é, ele reduz o fluxo comercial do produto citado, impactando no comportamento do fluxo agregado de mercadorias com o país exportador²⁶⁹. Este efeito imediato da medida temporária é descrito como a destruição de comércio²⁷⁰. Conforme a tabela que segue, o efeito esperado sobre as importações ou a destruição de comércio, que neste caso é negativo, está representado na célula posicionada na primeira coluna da linha inferior.

A redução das exportações do país afetado pela medida antidumping tende a resultar em uma menor competição no mercado do peticionário. O alívio temporário criado pela imposição do direito AD cria condições, isto é, abre-se um espaço para que os demais exportadores possam disputar o mercado resultante da redução das exportações do país citado. Deste modo, espera-se uma resposta calcada no aumento do volume exportado para o mercado do país peticionário. O crescimento de importações no peticionário, proveniente de terceiros países não citados, é chamado de desvio de comércio²⁷¹. Portanto, este é um efeito do tipo *second best* para o bem-estar geral do comércio, na medida em que a queda das vendas de um exportador aumentaria o lucro marginal de outros exportadores não citados na petição. Como resultado, os exportadores podem expandir suas vendas até que o lucro marginal se iguale ao custo marginal. Pela mesma razão, espera-se que as companhias

²⁶⁹ Esta ideia está mais clara e discutida nos objetivos da pesquisa de Vandenbussche e Zanardi (2010) para os países em desenvolvimento entre 1980 e 2000. Nesse caso os autores recorreram a um modelo gravitacional para estudar os efeitos sobre as importações dos países citados nas investigações.

²⁷⁰ Pesquisas de Staiger e Wolak (1997), Prusa (1997), Durling e Prusa (2006) e Bown e Crowley (2007) inferiram sobre a presença desse efeito em suas pesquisas, o qual em inglês é tido como “*trade destruction*”.

²⁷¹ A ocorrência do desvio de comércio foi documentada e o estudo do “*trade diversion*” integra os objetivos dos trabalhos de Prusa (1997) e Konnings et al. (2001). Originalmente esse termo pertence a Jabob Viner e foi utilizado para estudar o reflexo que uma união aduaneira tem sobre o comércio de bens. Para Viner esse seria um efeito indesejado, na medida em que significa a substituição de um produtor mais eficiente de fora do bloco por outro ineficiente de dentro da união aduaneira. No caso do AD, o efeito é tido com desejável, na medida em que o comércio seria substituído por outro exportador e, assim, diminuiria o efeito da destruição de comércio. Por esta razão, este efeito é tido como *second best*, na medida em que o melhor cenário seria um comércio internacional livre de práticas desleais de comércio e medidas temporárias. Outro fator que pode afetar este efeito é o próprio tamanho da proteção imposta pela autoridade investigadora e, dependendo da magnitude do direito extra, o efeito desvio pode ser mitigado.

domésticas também expandam suas vendas no mercado – existindo concorrentes à indústria peticionária.

Tabela 3.2 – Mudanças no fluxo comercial em decorrência da imposição de um novo direito alfandegário temporário

		País de destino		
		Peticionário	Não citado	Citado
País de Origem	Peticionário	+	-	-
	Não Citado	+	-	-
	Citado	-	+	+

Fonte: Baran (2015).

Portanto, o como *trade diversion* aparece como resultado direto do impacto da destruição refletida nos países que não estão sujeitos a medida AD e que ainda teriam acesso ao mercado sem a restrição imposta. Ainda, Prusa (1997)²⁷² e Konings et al. (2001) buscaram evidências desse efeito em estudos que englobaram os Estados Unidos e União Europeia, respectivamente. Assim, empiricamente houve a confirmação da hipótese de desvio de comércio que tipicamente resultou em uma queda líquida das importações do país alvo, seguido do aumento das importações por terceiros em que a medida AD não incide. O desvio de comércio corresponde então à primeira coluna, linhas um e dois.

À medida em que diminuem as exportações para o peticionário, o exportador do país citado buscará restaurar o equilíbrio de sua função de lucro. É plausível que a fim de perseguir o equilíbrio, a companhia citada procure concentrar esforços em aumentar as vendas para terceiros mercados. A hipótese de aumento das exportações para terceiros foi chamada por Bown e Crowley (2007) de deflexão de comércio ou “*trade deflection*”. Pela mesma razão a firma citada tenderia então a procurar aumentar suas vendas no seu próprio mercado a fim de compensar a perda de mercado.

A restrição ao fluxo comercial via proteção “extra” suscita que a imposição de um direito AD tende a influenciar o fluxo comercial de outros produtos do país de origem e entre terceiros importadores (BOWN; CROWLEY, 2007). Pelo olhar das exportações do país sujeito à medida AD, espera-se que parte de seu fluxo se direcione para novos mercados

²⁷² Prusa (1997) buscou testar como a natureza específica de um país afeta o uso e a efetividade da política AD. O autor estudou 428 casos AD entre 1980 e 1988 para os Estados Unidos. Além de uma análise descritiva de dados do fluxo comercial, o autor se utilizou de modelos econométricos de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para estimar as elasticidades das importações americanas sujeitas a investigação e que tiveram direitos finais deferidos pela autoridade investigadora.

importadores (o efeito pode ser visualizado na parte inferior, à direita da tabela). Por causa da obrigação extra, o país citado enfrenta a redução da parcela destinada ao mercado do peticionário. Para reestabelecer a parcela de receita perdida, ou parte dela, o país tende a migrar suas expotações para terceiros mercados – onde ainda não são alvo de medidas antidumping.

Os autores para testar a hipótese argumentaram sobre um caso em março de 2002, quando os Estados Unidos

[...] imposed a ‘safeguard’ – a broad-based set of tariffs and quotas – on imports of steel to shield its domestic industry from foreign competition. Shortly thereafter, the EU and a number of other steel-importing countries respond by imposing their own import restrictions on steel. The EU partially justified its trade policy by arguing that the change in US trade policy would re-route or ‘deflect’ Asian steel exports – initially destined for the newly closed US market. (BOWN; CROWLEY, 2007, p. 177).

Por outro lado, os autores consideram que o fluxo comercial do produto em questão com terceiros mercados pode reduzir-se, caracterizando o “*trade depression*”. Portanto, quando estes terceiros países são igualmente exportadores e, também, alvos de medidas AD nos Estados Unidos, os autores verificaram uma redução significativa das exportações japonesas para estes terceiros mercados entre 1992-2001. Assim, a imposição de um direito AD pelos Estados Unidos (re)orientou o comércio japonês para terceiros mercados (deflexão de comércio), com aumento médio entre 5-7% (BOWN; CROWLEY, 2007). Quando os Estados Unidos aplicam medidas AD em terceiros países, as exportações japonesas sofreram uma queda ente 5-19% (*trade depression*). Assim, entende-se a presença do “*trade depression*” como o resultado do impacto negativo que o país citado sofre em um terceiro mercado.

A deflexão de comércio para este terceiro mercado abre a possibilidade de uma nova imposição de direito antidumping, isto é, uma destruição de comércio ocorreria no terceiro mercado. Esta hipótese aparece em Staiger e Wolak (1997), os quais estudaram a política antidumping nos Estados Unidos entre 1980 e 1985²⁷³, impulsionados pela mudança de meios da política comercial americana sobre as importações provenientes do Japão após o segundo choque do petróleo – as investigações contra as importações japonesas respondiam no período

²⁷³ O ponto de partida dos autores é o *Trade Agreements Act of 1979*, que após a Rodada de Tóquio alterou significativamente a legislação AD dos Estados Unidos. Ainda, os autores consideraram um cenário definido por duas estratégias assumidas pelas peticionárias, a saber: *outcome filers*, as firmas que possuem certeza de podem encontrar dumping nos produtos importados; e, de outro lado, os *process filers* representam a parcela da indústria oportunista, a qual busca um alívio das importações durante a investigação – a qual deverá ser encerrada sem aplicação de direitos.

por mais de 60% dos casos. Os autores levantaram a questão de que exportadores não citados em investigação tenderiam a se tornar agentes mais cautelosos. Assim, procurar mercados com histórico de aplicação de AD aumentaria a chance de enfrentar a abertura de novas investigações. Este efeito desencorajador ficou conhecido pelo termo em inglês “*deterrent effects*”, seja ele derivado da imposição de novos direitos AD dos *outcome filers*, ou pela abertura de novas investigações que terminem sem a imposição de direitos (*process filers*).

Blonigen e Prusa (2014) salientam que as diferenças institucionais entre as autoridades investigadoras podem afetar esse incentivo. Segundo os autores, “in the EU, government officials often negotiate price arrangements between foreign and domestic firms, called “price undertakings” in lieu of AD duties” (BLONIGEN; PRUSA, 2014, p. 32). Belderbos (1997) mostrou que os formuladores de política podem preferir um acordo de preços à imposição de um direito AD a fim de evitar a possibilidade de que o exportador opte por “pular” o direito. Para o autor é possível que este argumento seja verdadeiro para a União Europeia em relação aos Estados Unidos, o qual não tem um sistema formal para negociação de preços.

Nesse sentido, o autor mostrou que, uma vez a decisão sendo afirmativa, ela pode aumentar a decisão de aumento do *foreign direct investment* (FDI) de 19,6% para 71,8% no mercado europeu, conquanto sobe de 19,7% para 35,95% nos Estado Unidos. Tal diferença acontece pelo fato de que nos Estados Unidos é possível diminuir o direito AD durante os processos administrativos de revisão retrospectiva que ocorrem ao longo do período de imposição do direito. Em outras palavras, uma vez imposto o direito AD na UE, sem o acerto de preços, é mais difícil de alterar a medida extra imposta (muito semelhante ao comportamento da autoridade brasileira). De outro lado, nos Estados Unidos, em função dos processos regulares de revisão, a adequação de preços do exportador pode levar a uma redução da proteção o que, por sua vez, diminuiria a probabilidade do exportador pular o direito AD e se instalar no mercado doméstico americano.

Estudos anteriores já haviam testado a hipótese de que a proteção adicional tende a induzir as firmas estrangeiras em pular a proteção extra. Conforme Haaland and Wooten (1998), a adoção da estratégia de montar uma unidade no antigo importador, conduz ao aumento do fluxo de FDI e a uma queda do volume comercial. Conforme os autores, quando os exportadores decidem “pular” o AD estarão elevando a concorrência no mercado do peticionário. Essa possibilidade foi avaliada em Blonigen (2002), que mostrou haver um efeito substituição entre comércio e FDI. Os resultados²⁷⁴ mostraram que a hipótese é factível,

²⁷⁴ O autor estudou o conjunto das firmas sujeitas ao direito AD no mercado americano entre 1980 e 1990 utilizando um nível de agregação de quatro dígitos segundo o *Standard Industrial Classification* (SIC) para

contudo a magnitude deste efeito foi considerada modesta. Especificamente, os autores mostraram que esta probabilidade aumenta quando as firmas são de países desenvolvidos, em especial as japonesas.

Outros efeitos ainda são verificados sobre o mercado quando a análise é feita sobre dados desagregados. Em determinados setores há o risco da indústria peticionária ou da autoridade investigadora terem subestimado os efeitos sobre o setor a jusante (*downstream*) em virtude de um bem intermediário que tenha recebido proteção adicional (*upstream*). Tal questão se baseia na ideia de que quando o AD é usado sobre um item que servirá como matéria-prima, a obrigação extra tende a gerar um impacto negativo na competitividade doméstica da indústria na medida em que uma automotiva vis-à-vis às estrangeiras. Esse é o caso das chapas de aço, por exemplo, que foram produzidas para serem parte de um bem final (carros). Por sua vez, a proteção acaba estimulando o aumento da importação do bem final (automóveis).

Em outras palavras, a proteção de um grupo pode gerar um impacto negativo, resultando no aumento de importações de um substituto ao nacional que utiliza o insumo alvo da aplicação de direitos AD. A proteção extra poderia gerar um impulso para a importação de bens com maior valor agregado, o que aconteceria, por exemplo, na substituição dos camarões crus, por exemplo. O exportador poderia ser influenciado a exportar bens com maior valor agregado, como camarões cozidos e congelados. “However, upstream protection, by rising costs and import penetration downstream, will increase the chances of the downstream industry’s winning on the issue of material injury caused by imports” (FEINBERG; KAPLAN, 1993, p. 154). A hipótese de *downstream* foi testada em Feinberg e Kaplan (1993), o estudo²⁷⁵ focou na aplicação de direitos antidumping para as indústrias de aço²⁷⁶ e química nos Estados Unidos. Segundo os autores, os dados comprovaram este padrão em ambos os setores. Mais tarde, Krupp e Skeath (2002) confirmaram²⁷⁷ tal evidência para algumas indústrias dos Estados Unidos sujeitas a medidas AD.

as indústrias japonesas submetidas a medidas AD.

²⁷⁵ Os autores examinaram o período de 1980 até 1986 para os Estados Unidos, contudo utilizaram uma técnica não-paramétrica (testes de médias).

²⁷⁶ Por exemplo, a indústria de aço compreende na *Standard Industrial Classification* (SIC) os capítulos com dígitos iniciais de 33, 34 e 35. Na indústria de metais os produtos classificados com SIC 33 são os metais primários/bruto (*upstream industry*), enquanto SICs 34 (peças de metal) e 35 (maquinaria) correspondem às indústrias *downstream*. Para os autores, um olhar que considere estes capítulos desagregados são mais propensos a revelar as facetas de tais efeitos.

²⁷⁷ Com uma metodologia empírica mais robusta, através de um modelo de equações simultâneas, os autores utilizaram dados entre 1977 e 1992.

Ainda no nível da firma, as pesquisas de Zanardi (2004a) e Vandebussche e Zanardi (2010) salientam haver razões para que um processo de investigação seja retirado pela indústria doméstica. A busca de limitar o tamanho do mercado, através da petição para uma investigação, tenderia ao aumento do risco de um comportamento cooperativo da firma doméstica com o exportador citado. O chamado *collusive device*, tende a gerar efeitos negativos ao consumidor na medida em que abre a possibilidade da formação de cartéis internacionais.

Staiger e Wolak (1990) construíram um modelo formal explicando a razão pela qual cartéis praticam dumping e por que a legislação AD deve reduzir tal comportamento. Os autores mostraram como o AD tende a facilitar a formação de cartéis entre as firmas domésticas e estrangeiras.

Esta hipótese aparece em Prusa (1992) e Anderson (1994), os quais foram motivados pelo grande número de casos de retirada do pedido de investigação ou voluntariamente terminados. Prusa (1992) sugeriu um modelo de barganha entre a firma doméstica e a estrangeira, que competem em preços, a fim de representar este comportamento sob a hipótese de que pedidos de investigação retirados afetam o comércio tanto quanto àquelas investigações que encerraram com imposição final de direitos AD da autoridade investigadora. Segundo o autor, pela observação da política de defesa comercial dos Estados Unidos, uma vez que a firma está envolvida em uma investigação AD, ela é automaticamente isenta da aplicação da Lei Antitruste doméstica. O que por sua vez abre o caminho para comportamentos colusivos entre a firma doméstica e a estrangeira – combinação de preços. Segundo o autor, entre 1980 e 1995 cerca de 38% dos casos foram encerrados com pedido de desistência pela firma peticionária. Entre 1980 e 1998 este número ainda continuava expressivo (25%).

Nas palavras de Anderson (1994, p. 129), “anti-dumping opens a channel for strategic lobbying through which lobbying commitments can have favorable effects on the decisions of exporting firms, and through which AD enforcement can encourage lobbying.” Empiricamente, Zanardi (2004a) demonstrou que esta hipótese pode ser confirmada para dados dos Estados Unidos²⁷⁸, entre 1980 e 1997. Para o autor, há entre as partes interessadas uma espécie de coordenação entre custos e poder de barganha que explicaria quando uma investigação precisa ser concluída com aplicação final de direitos AD ou não.

²⁷⁸ Zanardi (2004a) utilizou um modelo PROBIT para 775 pedidos de investigação protocolados para investigar por que apenas algumas investigações acabaram encerradas por desistência.

3.1.3 Efeitos das medidas antidumping: resultados empíricos

Na mais recente das pesquisas, Baran (2015)²⁷⁹ procurou atualizar as estimativas de Brenton (2001) e Konings et al. (2001). O autor utilizou um banco de dados mais abrangente para a União Europeia, dados entre 1992 e 2010. Nos resultados o autor chamou a atenção para a presença de um significativo efeito destruição de comércio quando a imposição do AD é definitiva. Os autores observaram ainda que o impacto sobre as importações do produto/país citado é progressivo ao longo do período de vigência da medida. A destruição passa de uma queda estimada de 21% no primeiro ano, para 37% no segundo ano de vigência do AD. O efeito foi confirmado também quando as investigações são encerradas sem aplicação definitiva. A imposição do AD provisório, contudo, mostrou um efeito inferior e restrito apenas ao período de vigência da medida.

No entanto, a destruição de comércio atingiu níveis mais elevados quando a análise se voltou para alguns setores. No setor de aço, por exemplo, a redução no comércio com o país citado caiu 45% no primeiro ano e 66% no terceiro ano após a investigação ter sido aberta. Já para o efeito desvio de comércio, as evidências foram estatisticamente significativas embora fracas, pois “imports from non-named countries outside the EU rises in the third and fifth year after initiation” (BARAN, 2015, p. 11).

Brenton (2001) e Konings et al. (2001) também utilizaram dados de comércio para a União Europeia em que buscavam medir os efeitos da defesa comercial europeia sobre o fluxo comercial. Brenton (2001) sugere que o uso de AD ao longo do período de análise²⁸⁰ teve um forte efeito de destruição de comércio, não importando o resultado da investigação. Contudo, Brenton observou que os efeitos não são imediatos após a abertura do procedimento investigatório e ocorrem em maior magnitude dois anos após. Os dados mostraram também um alto desvio de comércio por parte dos “non-EU countries (...) there is a strong and highly significant increase in the volume of imports in the second year after the investigation is announced, which is consistent with the strong fall in imports from named countries subject to measures” (BRENTON, 2001, p. 601).

²⁷⁹ O autor utilizou dados do Global Antidumping Database (GAD) mantido por Chad Bown junto ao Banco Mundial. O modelo econométrico escolhido seguiu o tipo de regressão com dados em painel e considerou a União Europeia com 12 países e seis dígitos no *Harmonized Standard Classification* (HS-C) da OMC, com uma amostra que cobriu 482 produtos. Dos 1.007 casos listados no GAD, cerca de 527 destes foram encerrados com a imposição de medida definitiva.

²⁸⁰ O autor utilizou um modelo de séries temporais auto-regressivo de segunda ordem baseado em Prusa (1997), com variáveis *dummies* para captar os períodos de investigação e aplicação dos direitos. A série de dados compreendia 98 casos de AD em 47 produtos entre 1989 e 1994.

Já para Konings et al. (2001), o objetivo central buscava testar a eficiência da política AD, ou seja, a efetividade seria medida pelo resultado (baixo) de desvio de comércio. Conforme os autores²⁸¹, a imposição de medidas AD resultou em uma destruição de comércio que varia de 19% até 67% com cinco anos após o início da investigação. Em casos nos quais a investigação foi encerrada sem a imposição de direitos os efeitos foram encontrados, porém foram considerados moderados. Ainda, ao contrário de Prusa (1997), que estudou os Estados Unidos, Konings et al. (2001) evidenciaram a presença do desvio de comércio, mas em pequena escala para o caso europeu. Conforme os autores, “one important difference between the EU and US is the level of AD protection. In the US the AD duty is always based on the dumping margin, while in the EU protection is limited to the injury margin provided it is smaller than the dumping margin” (KONINGS et al., 2001, p. 294). Os autores ressaltam que a política AD da União Europeia aparenta ser, em média, eficiente em manter as importações de terceiros países fora do mercado europeu.

Por outro lado, Konings e Vandenbussche (2010) tentaram estudar o comportamento do comércio pela ótica das exportações em nível agregado e por firma. O estudo²⁸² mostrou um resultado negativo sobre os exportadores franceses, tanto no agregado como no caso de firmas individuais. O artigo mostrou que a introdução de direitos antidumping pela União Europeia reduziu as vendas de firmas francesas voltadas para exportação em 8% nos primeiros 10 anos de OMC. Para firmas exportadoras que possuem subsidiárias fora da Comunidade, os autores verificaram uma queda das exportações ainda maior (-17%). Já quando passaram para a análise dos dados agregados do fluxo comercial, os resultados empíricos sugerem que as medidas AD causam uma queda do volume exportado em 28% para outros países da Europa e 37% para os fluxos das firmas europeias para fora do bloco. Os resultados, embora baseados em uma série de tempo limitada, foram embasados na ideia de que há um efeito retaliação – difícil de ser provado, bem como uma elevação da concorrência em mercados externos em detrimento do efeito deflexão de comércio – causado pelo redirecionamento das exportações para mercados que competem com os produtos da UE.

Analisando outro país do grupo dos usuários tradicionais, Prusa (1997) buscou estudar o comportamento dos fluxos comerciais dos Estados Unidos sujeitos à imposição de direitos AD durante os anos 1980. Novamente os resultados foram consistentes com a teoria ao mostrar uma forte retração das importações. As investigações encerradas com a aplicação

²⁸¹ Os resultados são baseados em um *pull* de séries de tempo para 246 casos entre 1985 e 1990 para União Europeia.

²⁸² Cobriu uma série de 1995-2005 para 3.695 firmas exportadoras da União Europeia.

final de AD recuaram cerca de 65%. Porém, o autor verificou para os Estados Unidos um efeito de “desvio de comércio” elevado. As importações de países não incluídos na investigação cresceram cerca de 40% no ano de início da investigação e atingiram 116% no terceiro ano. O autor ainda fez uma ressalva, pois mesmo que o procedimento investigatório tenha sido encerrado com um acordo de preços, verificou-se uma retração das importações.

Bown e Crowley (2007), com uma série para os anos 1990, inferiram sobre o comportamento do fluxo agregado das exportações²⁸³ voltadas para o mercado norte-americano. Para tal, analisaram as exportações japonesas em resposta à introdução de medidas AD pelos Estados Unidos – além de considerar os efeitos da imposição de salvaguardas. Os resultados confirmaram a presença da deflexão de comércio. Pois, a imposição de medidas AD aumentaram as exportações do Japão para terceiros mercados em 5,24%. Ainda, “it depress (crowds out) country ‘i’s’ [third ones] imports of the same product from Japan [and] this translates into an 18.9% average reduction in Japanese exports to third country, which is also a significant effect” (BOWN; CROWLEY, 2007, p. 191). Portanto, um exportador sujeito a medida de restrição temporária tende a se concentrar em outros mercados – além de aumentar as vendas em seu próprio mercado, o que acaba aumentando a concorrência sobre as exportações japonesas.

Já Durling e Prusa (2006) focaram na análise do impacto do antidumping sobre o mercado de aço carbono enrolado a quente (*hot-rolled steel*). Não somente por ser historicamente associado à prática de dumping ou por estar entre os setores mais citados nas investigações, o setor foi escolhido²⁸⁴ por possuir um alto grau de homogeneidade no produto, bem como uma ampla gama de fornecedores. Em um primeiro momento, os autores mostraram o resultado direto do impacto da redução de importações quando uma investigação é aberta. A contração inicial no comércio alcançou 75% no ano em que a investigação foi peticionada, e ao longo do ano fiscal completo, a queda subiu para aproximadamente 85%. No ano seguinte a magnitude do efeito caiu para 65%. Portanto a obrigação extra, ou mesmo o fato de uma investigação ter sido aberta, sugere uma retração direta e unilateral das importações do produto afetado pela medida antidumping. O efeito da queda de importações foi maior que apontado anteriormente em Prusa (2001), sugerindo que o setor de aço e metais, na metade final dos anos 1990, foi relativamente mais vulnerável a distorções causadas pelos

²⁸³ O modelo dos autores se assemelha ao à escolha de Ganguli (2008), contudo a amostra cobre 4.800 produtos, para 37 exportadores entre 1992 e 2001.

²⁸⁴ O artigo trata dos fluxos comerciais de todos os países que exportaram/importaram aço, considerando dados trimestrais para 1996-2001. Os autores optaram por um modelo de dados em painel dinâmico, com efeitos fixos para os anos de investigação e os dois anos posteriores à investigação ter iniciado.

procedimentos AD. Como são impactos restritos ao setor do aço, tipo enrolado a quente, eles devem variar conforme o tamanho das margens de AD adotadas pela autoridade investigadora, bem como dependerão da elasticidade da demanda por importação do produto citado e a diferença de custos entre os exportadores do mesmo.

Quanto ao efeito de desvio de comércio, os autores “find no evidence of an increase in HR supply by nonsubjected countries, at least not on the global level [and it implies] that nonsubject suppliers decrease their shipments in response an order on other countries” (DURLING; PRUSA, 2006, p. 691). As exportações dos países não citados declinaram -49% no primeiro ano, contradizendo a hipótese do desvio de comércio. Nesse sentido, o que pode ser considerado sobre o efeito inesperado é que o comportamento estratégico das firmas se altera mediante abertura de investigações. A ideia do chamado “*fear effect*” segue uma lógica de que aberta uma investigação contra um país, eleva-se o risco de novas investigações. Terceiros países reduzem suas exportações a fim de minimizar o risco de ter suas exportações comprometidas por um processo investigatório futuro. Efeito semelhante foi levantado na pesquisa de Feinberg e Olson (2007), os quais analisaram um *pull* para um grupo de 24 países importadores²⁸⁵, e chegaram em resultados que vão ao encontro de Durling e Prusa (2006). Assim, “countries are more likely to file petitions when there has been significant antidumping activity in the industry elsewhere in the world in the previous year” Feinberg e Olson (2007, p. 10). De outro lado, Durling e Prusa observaram a ocorrência da deflexão de comércio do aço enrolado, resultando em um aumento de 29% das exportações dos países citados para terceiros mercados importadores no primeiro ano e de 31% no segundo ano de investigação.

Com o foco em países em desenvolvimento, o grande número de medidas antidumping aplicadas pela Índia ao longo dos anos 2000 foi objeto de Ganguli (2008), o qual analisou os impactos da utilização de AD sobre as importações deste país. O estudo confirmou a existência tanto de destruição, como de desvio de comércio²⁸⁶. O resultado coincidente com o início da investigação (t_0) é uma queda no comércio (reco de 7,4%), que se intensifica e passa para a casa dos dois dígitos (11,8%) quando considera-se o período que compreende a investigação (t_1). Quando observados os períodos posteriores, o autor encontrou resultados

²⁸⁵ Período analisado compreende as investigações ocorridas entre 1995 e 2004.

²⁸⁶ O autor utilizou dados para os fluxos comerciais da Índia sujeitos à aplicação de medidas AD entre os anos de 1992-2002. O autor coletou dados segundo o *Harmonized System Codes* (HS codes) para 285 pedidos de abertura de investigação na Índia. Os resultados empíricos foram baseados em regressões de séries de tempo por um modelo econométrico do tipo *Generalized Method of Moments* (GMM). O Sistema HS é um sistema internacional de classificação de produtos com fins comerciais, o qual é utilizado pela autoridade de fronteira ao redor do mundo a fim de determinar as taxas e regulações aplicadas a determinado produto.

maiores para o segundo e terceiro ano após a aplicação da medida final. No ano seguinte à decisão final, a queda alcançou +13,2%, em média. Segundo o autor, nos três primeiros anos a queda acumulada atingiu cerca +29%. Em relação ao desvio de comércio, os resultados encontrados apontaram que os países não citados na investigação responderam à redução do comércio da Índia com os países citados elevando as vendas no mercado indiano. Embora significativos em termos estatísticos, a magnitude dos parâmetros foi pequena e variaram de +7,5% no ano de abertura da investigação para até +11,25% no ano seguinte.

Os “novos” usuários ou os usuários dos países emergentes, em especial o México, foram o foco das pesquisas de Niels (2003) e Niels e Kate (2006). Os resultados²⁸⁷ evidenciaram um significativo efeito de destruição de comércio nos países citados, mas apenas para medidas finais aplicadas – superior ao encontrado para a Índia em Ganguli (2008). A imposição de tarifas AD definitivas resultou na queda de 73% da quantidade importada dos produtos citados. Quando os autores removeram da amostra os Estados Unidos, principal parceiro comercial do México, este efeito médio subiu para a casa de 89%. Contudo, o estudo não mostrou evidências de desvio de comércio, “thus, it seems that the domestic [the mexican’s one] producers are the main beneficiaries of the fall in imports from named countries” (NIELS; KATE, 2006, p. 634). Assim, “there is some evidence of a possible reputation effect of antidumping in Mexico” (NIELS, 2003, p. 18), pois outros países temem se tornar no futuro alvos da autoridade investigadora mexicana. Ao final, ambos os estudos fazem uma ressalva normativa, na medida em que evidenciaram o ADA mais para um obstáculo ao fluxo comercial do que uma válvula de pressão para a dilatação a liberalização do comércio.

Entre os estudos precursores voltados ao Brasil, há um primeiro estudo, no qual Lima-Campos (1983) procurou definir os efeitos e o comportamento das exportações cobertas por medidas de salvaguardas e antidumping. As medidas temporárias americanas incidentes sobre o fluxo de importações para os Estados Unidos aumentaram e chamaram a atenção para os efeitos esperados sobre as exportações brasileiras. Embora rico em informações, o banco de dados foi considerado limitado para testar as hipóteses empiricamente. Para Marcílio Marques

²⁸⁷ Em Niels (2003), o autor coletou dados anuais, no banco de dados da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), para o México e seu comércio bilateral entre os anos de 1992 até 1997. Os dados do fluxo comercial cobriram cerca de 70 casos iniciados ao longo do período. O modelo econométrico se baseia em dados de painel, com *dummies* para medir os efeitos fixos (anos de investigação/aplicação da medida AD). Já Niels e Kate (2006) utilizaram um modelo semelhante ao estudo de Niels (2003), ou seja, dados em painel com *dummies* para medir os efeitos de desvio e destruição de comércio – para as mesmas 70 investigações entre 1992 e 1997.

Moreira²⁸⁸ (2016), os anos 1980 foram um período em que a embaixada de Washington D.C. conviveu com a política comercial mais intensa. O Governo Reagan (1981-1989) buscou “empreender” o livre-comércio com a adição de novos mecanismos no Trade Act dos Estados Unidos da América, contudo o principal atrito Brasil-Estados Unidos permaneceu no campo financeiro, sob a sombra da renegociação da dívida externa. A declaração de Moreira (2016) é embasada pela pesquisa de Arslanian (1994), o qual demonstrou que a instituição da seção 301, pela Lei de Comércio e Tarifas de 1974 e 1979, e seu reforço, pela mudança da Lei de 1984²⁸⁹, foi utilizada apenas uma vez contra o Brasil entre os anos de 1985 e 1989.

Nesse sentido, Lima-Campos e Vito (2004) analisaram os resultados das investigações americanas sobre 21 produtos exportados pelo Brasil em suas diferentes fases de um processo de investigação. Os autores ressaltaram que mesmo quando uma decisão preliminar indefere o pedido de aplicação de medidas temporárias, o processo instaurado reduz em 11% o comércio ao longo do curso da avaliação da petição. Quando a negativa do direito vem no estágio seguinte, a simples abertura da investigação reduz, em média, 66% o volume importado. Quando restringiram o cenário apenas à imposição de direitos, considerando um universo de 13 produtos, as magnitudes da destruição de comércio variaram entre níveis moderados (26%), com alguns produtos alcançando contrações bem mais altas (91%).

Retomando os resultados de Prusa (1997) sobre a política AD dos Estados Unidos, o autor também teceu considerações sobre o Brasil em relação aos efeitos destruição e desvio de comércio. Conforme o autor, no caso de o Brasil ser citado, o primeiro ano registra uma queda de 1,43% das exportações para os Estados Unidos, ao passo que quando outro país é citado, as exportações brasileiras cresceram 18% no período, em média. Portanto, o autor sugere que os benefícios associados ao Brasil, quando a autoridade investigadora aplica direitos sobre um concorrente, superam as perdas associadas à imposição de direitos AD contra as exportações

²⁸⁸ Embaixador em exercício do Brasil em Washington, D.C., entre 1986 a 1991, cargo junto ao governo dos Estados Unidos na embaixada da qual havia sido secretário entre 1957 e 1961. Em 10 de maio de 1991, durante o governo Fernando Collor, tomou posse como ministro da Economia, Fazenda e Planejamento do Brasil, encerrando sua contribuição no ministério em outubro de 1992.

²⁸⁹ Para Arslanian (1994) a Lei de Comércio e Tarifas de 1984 alterou a Seção 301 com uma nova emenda, que se destinava a aperfeiçoar sua utilização. Ela concedia autonomia para a USTR iniciar as investigações sem a necessidade de uma petição da indústria doméstica, prerrogativa que constava na Seção 301 anterior referente a Lei de Comércio e Tarifas (1974), aprovada em 3 de janeiro e vinculante entre 1975 e 1979. Segundo o autor, a sanção aplicada em julho de 1988 foi em virtude de uma investigação sobre os produtos farmacêuticos. Ainda, uma segunda investigação sobre a Lei de Informática brasileira foi encerrada sem aplicação de sanção já durante o governo Bush I, em outubro de 1989. Destler (1991) destaca que a *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 foi então a mais importante Lei votada desde o Smoot-Hawley Act. Foi um caminho longo que permitiu em abril de 1986 e somente acabou em 1988, quando em agosto o Presidente Reagan assinou o ato.

brasileiras entre 1980 e 1988. Este aumento líquido potencial superaria a casa dos 17,8 milhões de dólares segundo estimativas do autor.

De outro lado, Miranda (2003) avaliou os efeitos das exportações brasileiras para os Estados Unidos e cobertas por medidas temporárias. Interessante ressaltar que com os mesmos objetivos de Prusa (1997), a análise está baseada em uma série mais recente e conduz para um resultado diferente. Entre os anos de 1992 e 1998, Miranda (2003) sugere uma perda líquida de 10 milhões de dólares para o Brasil, ou seja, o desvio gerado para o período foi inferior ao comércio perdido em função da imposição de uma medida antidumping.

Pela importância do instrumento AD na política comercial americana e deste mercado para os produtos brasileiros, Castilho (2006) buscou compreender os efeitos que um processo de investigação tem sobre as exportações brasileiras. Com um modelo de dados em painel, a autora desagregou a série de exportações ao nível de seis dígitos do Sistema Harmonizado a fim de avaliar os efeitos da política antidumping norte-americana sobre as exportações brasileiras²⁹⁰. Segundo a autora, no agregado, verificou-se um recuo das exportações sujeitas à medida AD, isto é, cada 1% de elevação da proteção AD representa uma queda que varia entre 0,3-0,4% para as importações brasileiras – caracterizando a destruição de comércio. Para a autora, no entanto, os efeitos não são importantes em termos monetários, considerando que entre 1992 e 2004 a taxa de crescimento das exportações brasileiras para os Estados Unidos foi de 8% ao ano.

Ainda, preocupado com as investidas da política comercial americana sobre as exportações brasileiras, a pesquisa de Barbosa (2007) propôs um modelo de mudança de regime para explicar este padrão. Nesse sentido, o autor avaliou os impactos do antidumping *ex-post* dos processos antidumping iniciados na primeira metade da década de 1990 pelos EUA sobre produtos brasileiros. Portanto, através da série de importações americanas foi possível uma avaliação das alterações ocorridas ao longo do período²⁹¹. Os resultados ressaltaram que novas investigações usualmente ocorrem após um longo período – entre dois

²⁹⁰ Dos modelos empíricos para o Brasil, esta é a pesquisa mais abrangente, pois considerou 4.914 produtos citados em processos conduzidos pelos Estados Unidos contra todos os seus parceiros entre 1992 e 2004. Os 541 processos listados pela autoridade americana apontaram um total de 57 países. A autora também estimou o efeito desvio, deflexão e depressão de comércio, contudo as estimativas não foram consistentes em sua maioria.

²⁹¹ Para o estudo, o autor utilizou um Modelo de Mudança de Regime Markoviano, o qual foi derivado do desenvolvido por Hamilton (2006). Com dados mensais desagregados, entre oito e 10 dígitos pelo Sistema Harmonizado, as séries foram acumuladas em 12 meses e compreendem o período que vai de janeiro de 1989 até dezembro de 2006. Os resultados sugerem ainda resultados que o regime de expansão das importações brasileiras para os Estados Unidos (90%) tem uma probabilidade maior de se manter do que um regime de queda de importações (70%). Ainda, os dados ressaltam uma probabilidade de quase 30% de chance de se alterar de um estado de queda para uma expansão das importações provenientes do Brasil – sendo de 1% para o regime de expansão alterar para uma queda das importações.

e três anos – de regime de crescimento (2% a.m) das importações, passando para o regime de decréscimo de -4% até -6% a.m. no período que compreende a decisão preliminar e final do procedimento de investigação. Segundo o autor, estas evidências demonstram a destruição de comércio, a qual ocorreria cinco meses após a decisão da medida preliminar, mas com uma ressalva, “pode-se dizer que os efeitos são negativos, embora não haja uma convergência para um estado absorvente de menor crescimento das importações na maioria dos casos analisados” (BARBOSA, 2007, p. 84).

Quando o autor analisou uma nomenclatura específica como, por exemplo, as folhas de aço, os resultados diferem entre si. Quando as lâminas de aço são do tipo enrolado a quente²⁹², as chances de os regimes de alta e baixa se alterarem são ainda menores. Pois, dado um regime de elevação das importações, a chance de este regime ser mantido é de 86%, ao passo que a probabilidade de se estar e permanecer em um regime de queda das importações é de 98%. Já para o aço enrolado a frio²⁹³, as probabilidades de manter-se em um regime de expansão é superior (99%) a probabilidade de que um regime de queda das importações possa ser mantido (80%).

De fato, todo esse complexo inter-relacionamento foi abalado pela última crise, que reduziu o comércio (12,2% entre 2008 e 2009) e elevou o risco de políticas protecionistas que pudessem elevar o nível efetivo de proteção. Este cenário deflagrou uma série de novas pesquisas as quais se debruçaram mais em tentar verificar se a crise tinha afetado a utilização de medidas temporárias de comércio entre os países da OMC. Com isso, projetar um cenário de menor aplicação de direito AD é difícil, na medida em que há um número considerável de países que não possuem uma legislação ou mesmo não começaram a aplicar a mesma.

Em resumo, uma série de estudos confirmou a presença da destruição de comércio na presença de medidas antidumping. De acordo com Prusa (2001) e Konings et al. (2001) a destruição de comércio foi responsável pela queda de 65% das importações de produtos sujeitos a medidas AD. Contudo, para o desvio de comércio os resultados são um pouco mais difusos. Prusa (2001) e Brenton (2001) confirmaram a presença de desvio de comércio, enquanto Konings et al. (2001) e Durling e Prusa (2006) não encontraram evidências para tal. Já questões relacionadas à deflexão de comércio foram levantadas e identificadas em estudos de Durling e Prusa (2006) e Bown e Crowley (2007). Konings and Vandebussche (2010) foram claros em alertar que o uso de antidumping acaba por afetar as exportações do país sujeito à medida como um todo.

²⁹² O intervalo de 8 dígitos para o produto na NCM compreende 7208.51.00 - 7208.52.00.

²⁹³ O produto está contido na linha 71.09 da NCM.

3.2 A UTILIZAÇÃO DE DIREITOS ANTIDUMPING: UMA ANÁLISE DESCRITIVA

As medidas de salvaguarda, compensatórias e antidumping formam o conjunto de instrumentos de defesa comercial que um membro da Organização Mundial do Comércio (OMC) dispõe para oferecer proteção à indústria doméstica. No Brasil a base jurídica data do final dos anos 1980 e atualmente o Decreto nº. 8.058/2013 dispõe sobre o processo de investigação contra a prática de dumping. O emprego desse tipo de medida busca limitar o comércio temporariamente a fim de eliminar o dano causado sobre a indústria afetada. Além de coibir práticas desleais de comércio, a medida busca resguardar a indústria de um crescimento acentuado e súbito da importação de uma determinada mercadoria que possa afetar o preço do produto similar nacional.

Os acordos de defesa comercial são as exceções no âmbito do Sistema Multilateral de Comércio, o qual busca, em última instância, uma liberalização comercial nos termos dos Acordos firmados no âmbito da OMC. Contudo, dados da própria Organização sugerem que tal exceção, quando comparada às demais, passou à regra. Segundo dados de Bown (2016), a utilização de medidas antidumping atingiu seu pico em 2001, com mais de 360 novas investigações, mas após seguiu uma trajetória decrescente até 2007.

Segundo a WTO (2015), existiam cerca de 339 barreiras temporárias ao comércio vigentes, as quais cobriam cerca de 1,4%, ou US\$ 257,5 bilhões, do comércio mundial de mercadorias em 2014. Tanto esses números²⁹⁴, quanto os trabalhos de Bown (2011), demonstraram que o volume de comércio coberto por essa prática não é grande, e, embora alguns conceitos do ADA estejam ultrapassados e em discussão, essas medidas ainda são fundamentais²⁹⁵ para a condução da política comercial.

Com uma visão mais distante das ideias do pesquisador do Banco Mundial, os trabalhos de Finger (1991, 1993) são contundentes em criticar o Acordo Antidumping. Para o autor, sua existência e seu uso tem um único significado, que poderia ser resumido pela metáfora: “*the fox put in charge of the henhouse*” (FINGER 1993, p. 23). Nesse sentido, o que

²⁹⁴ Moore (2011) sugere que em 2009, a Argentina tinha cerca de 5% do valor total das importações coberto por medidas temporárias. Olarreaga e Vaillant (2011) estimam que no Brasil, o montante coberto seja próximo dos mesmos 5%. Os autores ainda chamaram a atenção que em setores como calçados, a medida cobriria 100% das importações. Para a Índia, embora com valores menores, o volume coberto foi crescente, uma vez que passou de 1,82% em 2007, para cerca de 4,03% em 2009 (TOVAR, 2011).

²⁹⁵ Bown (2011) ainda salienta que qualquer mudança ou abolição desse tipo de medida traria, inerentemente, novas medidas com o mesmo fim. Em entrevista, Bown (2015), revelou que o problema, algumas vezes, não é o número de linhas tarifárias cobertas, mas sim o tamanho do direito e, sobretudo, o volume de comércio abrangido. Portanto, para ele, um País como Brasil, que aparece como um dos grandes usuários, é “um país pequeno, quando comparado aos números dos Estados Unidos” – referindo-se ao volume de comércio desse último.

seria um “escudo” contra práticas desleais acaba sendo utilizado com o propósito de “espada” na seara do comércio internacional²⁹⁶.

O cenário atual entre os usuários de medidas antidumping é diferente quando comparado aos tempos do GATT. Entre os maiores usuários, e também os países que tiveram exportações cobertas por medidas temporárias, figuram agora os países em desenvolvimento. No ano de 2012 e, novamente, em 2013, foi a vez do Brasil figurar no topo da lista dos maiores usuários de antidumping. Somente em 2013, o Brasil notificou à OMC de 30 novas medidas antidumping em vigor, sendo a maioria contra os países asiáticos. Sozinho, o Brasil respondeu por 20% do total de medidas impostas no período. Não menos importante, entre 2008 e 2010 foi realizada uma das maiores e mais complexas investigações contra práticas desleais de comércio: o caso dos calçados chineses.

As subseções a seguir procuram apresentar uma discussão da evolução do uso de medidas AD focando nos setores e países usuários dos Acordos de defesa comercial. O texto revisou as principais estatísticas oficiais do uso de medidas temporárias, com uma atenção especial para o período pós-crise *Subprime*. Na sequência, a defesa comercial no Brasil é abordada e comparada com os demais usuários do Sistema Multilateral de Comércio. O objetivo foi levantar os dados da utilização de AD para o Brasil, além de esquadrihar o comportamento histórico do uso dessas medidas com base na literatura.

3.2.1 O antidumping no âmbito da OMC

Os relatórios anuais²⁹⁷ da OMC sugerem a persistência das medidas antidumping sobre o fluxo comercial, sobretudo há uma utilização desproporcional das mesmas em relação aos demais instrumentos de defesa comercial. A preocupação com o protecionismo não se restringe à OMC, basta observar o uso de instrumentos de defesa, uma vez que antigos mecanismos deram lugar a outras políticas revestidas por uma nova roupagem institucional.

Da fabricação de um consenso no fim da Segunda Guerra mundial emergiram também os primeiros conflitos em relação ao uso de medidas quantitativas. No período seguinte ao GATT, a preocupação principal recaiu sobre outro instrumento de política comercial, uma vez que as Rodadas iniciais buscaram atacar o nível de proteção tarifária e com isso reduzir significativamente os reflexos nocivos dessa sobre o fluxo comercial.

²⁹⁶ Esses termos surgiram de uma conversa informal com o Professor Aluísio Lima-Campos, assessor econômico da embaixada no Brasil em Washington D.C.

²⁹⁷ O *Committee on Anti-dumping Practices to the General Council* publica relatórios anuais, baseado nos relatórios semestrais apresentados pelos membros. Conforme dispõe o Art. 16 do ADA, os Membros devem notificar o Comitê de toda a atividade através de relatórios semianuais.

Segundo o relatório do GATT (1950), era latente a preocupação com a natureza protetiva de tais instrumentos e os interesses existentes por trás da aplicação dessas, as quais poderiam mitigar o esforço de um comércio internacional mais livre.

Com a abolição das cotas, e a limitação das tarifas, os cinco anos do GATT/OMC conviveram com o crescimento do uso de medidas temporárias ao comércio. Algumas características dessa prática foram ressaltadas com o tempo, Chauffour e Maur²⁹⁸ (2011) mostraram ainda haver a persistência desta preferência dos países membros pelo uso do AD em relação a medidas de salvaguarda. Com números da OMC, entre 1994 e 2008, os autores verificaram nove vezes mais pedidos de investigação contra a prática de dumping (3.220) do que para imposição de direitos compensatórios (201) e salvaguardas (163) somados. A mesma discrepância esteve presente quando o número de medidas finais aplicadas é considerado.

O Acordo Antidumping por ser a política comercial preferida entre as barreiras temporárias e possuir um alto grau de discricionariedade na aplicação é muito citado no *Dispute Settlement Understanding* – com cerca de 113 pedidos (23% do total). Até abril de 2015 a OMC contabilizava o estabelecimento de 507 *panels*, os quais citavam a violação de um ou mais Artigos dos Acordos de adesão obrigatória (Anexos 1, 2 e 3 da Rodada do Uruguai). Os acordos de Subsídios e Medidas Compensatórias (111) e Salvaguardas (46) também aparecem na lista entre os Acordos mais citados no mecanismo de solução de controvérsias. Sendo o antidumping o instrumento de política de defesa comercial mais utilizado, não é surpresa verificar que o mesmo aparece como uma das maiores controvérsias ao longo de mais de 20 anos de OMC. Qual se observa os casos conforme os países reclamados, esse não é o caso do Brasil. Quando se observa o elevado uso de medidas AD no Brasil, o número de vezes que o mesmo foi acionado no DSU é pequeno. Nas três vezes que a política de aplicação de medidas antidumping do Brasil foi citada, em nenhuma houve condenação (DS22/1996, DS229/2001 e DS355/2006). Em um universo de 16 casos, os demais casos faziam referência a violação do Acordo em subsídios e agricultura ou propriedade intelectual.

Outra característica notável do ADA está nos alvos de tais medidas, pois três quartos das medidas foram impostas contra países em desenvolvimento. Ainda, não surpreende notar que há uma relação direta entre o volume de exportações mundiais e o número de medidas impostas – terceira e quarta coluna da Tabela 3.3. Em relação aos maiores alvos de medidas

²⁹⁸ Além de Chauffour e Maur (2011), os textos do pesquisador do Banco Mundial Chad Bown manifestam esse padrão. Contudo, os documentos ressaltam a expressividade do mesmo em relação as demais medidas temporárias de proteção, sem enfatizar uma preocupação em relação aos seus efeitos sobre o comércio mundial.

antidumping, a aplicação de direitos concentra-se em exportações que são provenientes do sudeste da Ásia (37%).

Tabela 3.3 – Os 10 maiores alvos de medidas AD impostas – mais União Europeia e outros (01/01/1995 - 31/12/2014)

	País	Exportações mundiais (% em 2015)	Total de investigações	(%) do total	Total de medidas aplicadas	(%) do total
1	China	7,13	1.052	22,11	759	24,82
2	Coreia do Sul	2,64	349	7,34	213	6,97
3	Taipei Chinesa	1,70	265	5,57	173	5,66
4	Estados Unidos	9,51	266	5,59	162	5,30
5	Japão	5,62	187	3,93	134	4,38
6	Tailândia	1,09	197	4,14	129	4,22
7	Indonésia	0,90	183	3,85	114	3,73
8	Índia	0,90	192	4,04	109	3,56
9	Rússia	2,08	136	2,86	106	3,47
10	Brasil	1,06	122	2,56	89	2,91
	União Europeia	35,93	108	2,27	74	2,42
	Sub Total	68,56	3.057	64,23	2.062	67,42
	Outros	31,44	1.700	35,74	996	32,57
	Total	100	4.757	100,00	3.058	100

Fonte: WTO (2015).

O “ranking” tem as exportações da China²⁹⁹ (24,82%) como maior alvo dessas medidas, com 759 medidas aplicadas ante 1.052 investigações, seguida da Coreia do Sul (213/349) e Taipei (173/265). Países desenvolvidos, como o Japão (4,38%) e Estados Unidos (5,30%), embora em escala menor, ocupam igualmente um lugar de destaque enquanto alvos de medidas AD. Os 10 países selecionados, mais a União Europeia, quando somados respondem por cerca de 67% do total de medidas aplicadas entre 1995 e 2014.

Embora o número de investigações durante o período do GATT/OMC seja expressivo (4.757), é importante ressaltar que, primeiramente, a aplicação de medidas finais (3.058) representa cerca de 65% dos casos investigados, em média. Ainda, a evolução dos números indica um arrefecimento da utilização desta medida ao longo tempo. A procura foi mais pronunciada entre a primeira metade dos anos 1990 e o início da década de 2000. O que há de comum nesses períodos: uma sucessão de crises econômicas nos países em desenvolvimento, que no início dos anos 1990 foi acompanhada de um processo de dilatação das barreiras comerciais nesses mesmos países. Essa situação vai ao encontro de Knetter e

²⁹⁹ Vale lembrar que as investigações abertas pela indústria ou parte representativa da indústria, devem citar produto e país, portanto uma investigação aberta para o mesmo produto, mas contra “n” exportadores distintos a contagem se dará pelo número de países citados.

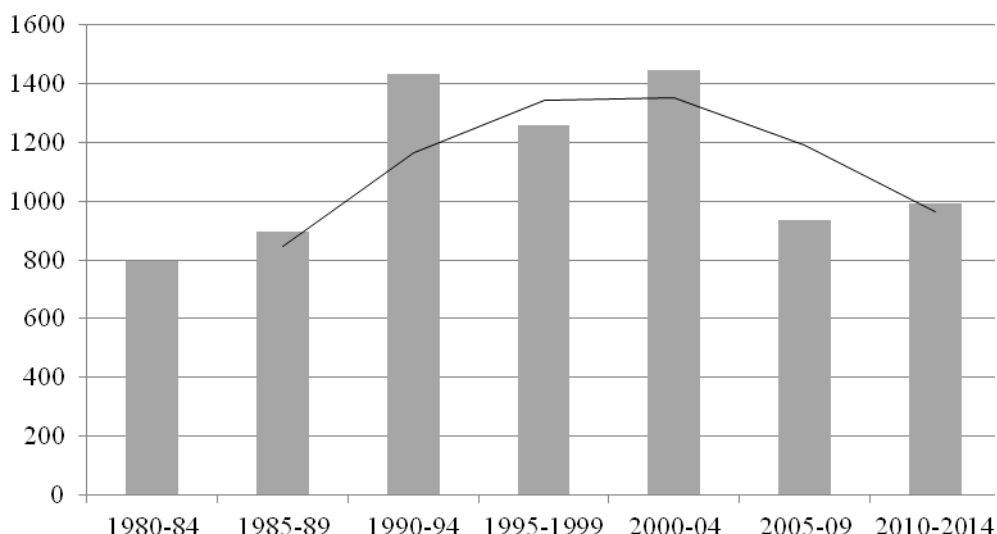
Prusa (2003), que demonstraram que o fluxo de novas barreiras temporárias é contracíclico, isto é, a procura por medidas temporárias aumenta (respectivamente, diminui) durante períodos de baixo crescimento do produto (respectivamente, expansões da renda).

De outro lado, o processo de abertura comercial possui forte poder de explicação. Segundo Jackson (1997), a utilização desses instrumentos de proteção contingenciais funcionou como uma válvula de pressão que garantiu o processo de liberalização comercial. Em outras palavras, a liberalização do comércio de bens promoveria um processo de ajuste concorrencial em empresas não competitivas, e a incorporação dessas medidas poderia ser a maneira de gerir as consequências políticas e custos através do alívio temporário. Nesse sentido, as políticas de defesa comercial seriam o “amortecimento” da abertura comercial derivada das Rodadas no âmbito do GATT/OMC.

O ano de maior procura por este tipo de barreira temporária ao comércio foi em 2001, quando a OMC informou 372 novas investigações em andamento. A Índia (79) e os Estados Unidos (77) foram responsáveis por quase metade do número de novas investigações no ano. Em um segundo grupo de países, com números menos expressivos mas significativos, incluem-se a Argentina (28), a União Europeia (28), o Canadá (25) e a Austrália (24) (WTO, 2017). Conforme lembra Prusa (2005, p. 336), “[...] the United States and EU are the world’s largest importers and, as a result, they might be expected to file more cases. A country like New Zealand, for instance, may file fewer cases, but relative to what it imports, those few cases might indicate a very active AD policy”.

Superadas as crises durante os 1990 e o pico no início da década de 2000, a incidência de investigações contra práticas de dumping foi menor entre os Membros da OMC. Em 2014 essa prática manteve a perspectiva de redução, pois os números permaneceram inferiores à média histórica (230 investigações/ano). Nesse mesmo ano, o Brasil já havia deixado o topo do *ranking*, embora tenha permanecido entre os maiores aplicadores de medidas antidumping.

De todo modo, mesmo que a procura por medidas antidumping tenha diminuído, esse fenômeno não aconteceu de forma linear entre os países membros da OMC. Zanardi (2004b) e Vandenbussche e Zanardi (2008) chamaram a atenção para o aumento da procura desse tipo de medida entre os países em desenvolvimento, as quais o termo “usuário” foi acrescido do adjetivo “novos”.

Gráfico 3.3 – Pedidos de Abertura de investigação contra prática de dumping (1980-2014)

Fonte: Organização do autor com dados da WTO (2015) e Temporary Trade Barriers Database (BOWN, 2016).

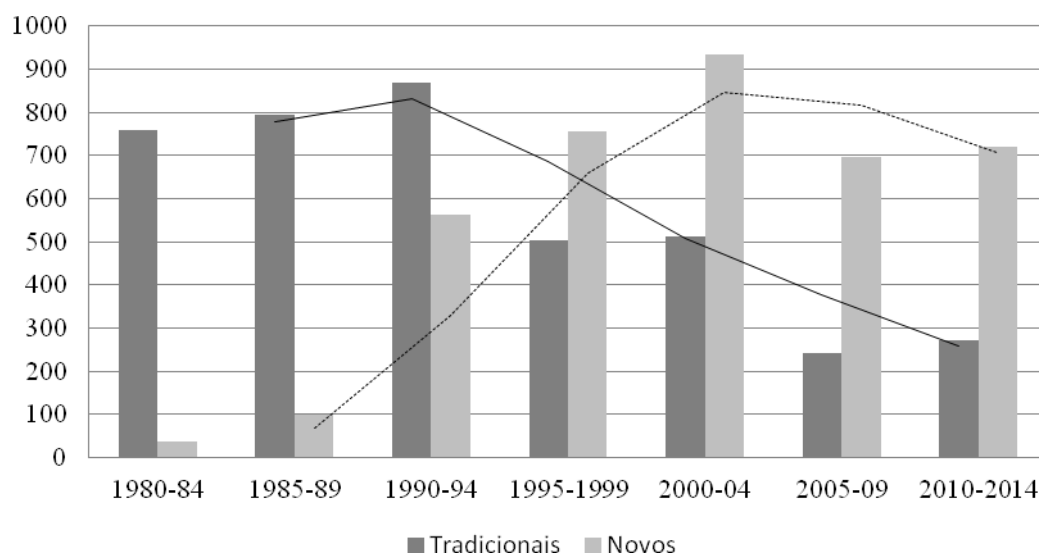
Na segunda metade dos anos 1990 os novos usuários já respondiam pela maioria das medidas antidumping impostas. A preferência pelo AD continuou crescendo ao longo da década seguinte. Nesse grupo de usuários inclui-se o Brasil, a Argentina, a África do Sul, o México, a Índia e a Turquia.

De outro lado, os usuários tradicionais do instrumento vêm diminuindo a procura pela abertura de investigações. A figura que segue retrata a queda abrupta após a segunda metade dos anos 1990 entre os últimos (Estados Unidos, União Europeia, Canadá, Austrália e Nova Zelândia). Na contramão, os novos usuários³⁰⁰, ou seja, aqueles que passaram a invocar o Artigo VI do GATT pós-Rodada de Tóquio e, principalmente, pós-OMC foi crescente na primeira metade dos anos 2000.

Segundo a WTO (2015), 106 novas investigações contra práticas de dumping foram iniciadas em 2014, ante oito pedidos para imposição de salvaguardas. O Brasil apareceu no relatório como o principal na lista dos membros que fazem uso desse tipo de medida de defesa comercial. O país, que acionou o mecanismo 29 vezes em 2014, foi seguido dos Estados Unidos e Índia, ambos com 13 investigações de dumping abertas no período coberto pelo documento.

³⁰⁰ Prusa (2001) foi um dos primeiros a voltar sua atenção para o crescimento no número de novos usuários de medidas AD. O autor ainda ressaltou um segundo aspecto, considerando que até os anos 1980 seu uso foi restrito aos Estados Unidos, Canadá, Austrália e União Europeia, atualmente, a lista de usuários ultrapassa a lista dos não usuários.

Gráfico 3.4 – Pedidos de Abertura de investigação contra prática de dumping – Usuários Tradicionais-Novos (1980-2014)



Fonte: Organização do Autor com dados da WTO (2015) e Temporary Trade Barriers Database (BOWN, 2016).

Os usuários tradicionais ainda respondem por uma parcela significativa do uso de medidas, uma vez que detêm metade do valor das importações mundiais (ver tabela 3.4 a seguir). Já os novos usuários, com pouco mais de 21% do volume total de comércio em 2015, responderam por mais da metade das medidas impostas na história da OMC. Entre os novos usuários, a Índia aparece como o maior, seguido da Argentina e do Brasil. Os números da tabela que segue fornecem um panorama geral da utilização de medidas AD desde a criação da OMC.

Conforme os números sugerem, há uma contradição na utilização do AD pelos membros da OMC. A hipótese de que uma medida criada para proteger os países de práticas desleais de comércio segue de perto os períodos de instabilidade macroeconômica e o ciclo de negócios da economia foi testado com a crise *Subprime*³⁰¹ americana.

Se por um lado reestimulou o interesse pelo estudo dos efeitos e motivações da aplicação de AD, de outro lado ela elevou o temor para com a prática entre os membros da OMC. Dado que os membros do G20 possuem um significativo histórico de uso de barreiras temporárias, o nível de proteção pelo uso de antidumping foi acompanhado durante a crise. Segundo Bown (2009), houve um aumento de 25% no uso dos instrumentos de defesa comercial durante a crise, sendo um crescimento heterogêneo entre os membros da OMC. O

³⁰¹ Referência para a Crise Subprime, ou a Grande Recessão, como ficou caracterizada.

aumento no número de produtos sujeitos a antidumping entre 2007 e 2009 cresceu mais em um grupo de países, enquanto em outros o uso de medidas temporárias foi reduzido.

Tabela 3.4 – Medidas AD impostas (01/01/1995 - 31/12/2014)

	País	Importações Mundiais (% em 2015)	Pedidos de Abertura (A)	(%) do total de pedidos	Total Casos (B)	(%) do total de Casos
1	Índia	2,34	740	15,56	534	17,46
2	Argentina	0,36	316	6,64	228	7,46
3	Brasil	1,07	369	7,76	197	6,44
4	China	10,03	218	4,58	176	5,76
5	Turquia	1,24	180	3,78	163	5,33
6	África do Sul	0,62	229	4,81	132	4,32
7	México	2,42	129	2,71	99	3,24
8	Coreia do Sul	2,60	127	2,67	82	2,68
9	Egito	0,39	82	1,72	54	1,77
10	Indonésia	0,85	122	2,56	54	1,77
	Subtotal	21,91	2.512	58,81	1.719	56,21
	Tradicionais					
1	Estados Unidos	13,77	527	11,08	345	11,28
2	União Europeia	31,71	468	9,84	298	9,74
3	Austrália	1,24	289	6,08	122	3,99
4	Canadá	2,60	196	4,12	119	3,89
5	Nova Zelândia	0,22	57	1,20	24	0,78
	Subtotal	49,54	1.537	32,31	908	29,69
	Subtotal Parcial	71,45	4.049	85,12	2.627	85,91
	Outros usuários	28,55	708	14,88	431	14,09
	Total	100,00	4.757	100	3.058	100

Fonte: Organização do Autor com dados da WTO (2015)

Entre os últimos, estão a China, a União Europeia, o México, a África do Sul e a Coreia do Sul, uma vez que reduziram o número de produtos cobertos por medidas de defesa comercial. De outro lado, o uso de barreiras temporárias ao comércio cresceu na Indonésia (69%), Índia (61%), Argentina (48%), Turquia (49%), Austrália (39%), Brasil (22%), Canadá (16%) e nos Estados Unidos (10%). O aumento registrado em 2008 se concentrou em produtos específicos, como o ferro e o aço, que atingiram 48 novas investigações. O setor foi seguido pelo químico e pelo setor de vestuário/têxtil, com 35 novas investigações cada. Para Bown (2009), embora os números tenham sido maiores, estas barreiras durante a crise cobriram cerca de 0,3% do total de importações dos países do G20.

Entre as investigações abertas, dados do *Global Antidumping Database* para o período mostraram que a Índia foi o país com a defesa comercial mais ativa – baseado no

número de investigações abertas, seguida dos Estados Unidos e Brasil. Contudo, Bown (2012) mostrou que em 2012, após a crise, estes números ainda foram 13% maiores que em 2009 e 67% maiores que 2007. Uma vez que a investigação pode levar entre 10 e 18 meses, o *delay* no número poderia ser explicado por essa razão – além de considerar quando partiu a decisão da indústria e o próprio relacionamento com os escritórios.

Quando se observa os número acumulados na tabela 3.5 a seguir, entre 1995 e 2015 percebe-se que o quadro mundial não é diferente do que aconteceu na crise, uma vez que mais de 50% das medidas se concentram em metais e na indústria química. Com o olhar sobre o maior aplicador de medidas finais da OMC, a Índia concentra quase 44% de suas medidas aplicadas contra produtos da indústria química. De outro lado, países como a Argentina (25%), os Estados Unidos (56%) e a União Europeia (38%) concentram maior parte de suas medidas no setor de metais. Já no Brasil a proteção está concentrada em produtos da indústria de plásticos e borrachas (31,7%).

Tabela 3.5 – Medidas AD impostas – Setorial (1995–2015)

	Índia		Estados Unidos		União Europeia		Brasil		Argentina		Total 2016	
	casos	(%)	casos	(%)	casos	(%)	casos	(%)	casos	(%)	casos	(%)
Alimentos	1	0,12	37	6,11	12	2,43	11	2,73	5	1,44	209	3,95
Produtos Minerais	41	4,89	13	2,15	18	3,65	31	7,69	22	6,32	308	5,83
Químicos	368	43,86	77	12,71	93	18,86	75	18,61	39	11,21	1050	19,86
Plástico e Borracha	111	13,23	54	8,91	35	7,10	128	31,76	35	10,06	697	13,19
Madeira e derivados	25	2,98	25	4,13	11	2,23	14	3,47	25	7,18	360	6,81
Têxtil, Couro, Calçados	79	9,42	12	1,98	56	11,36	26	6,45	28	8,05	409	7,74
Metais	104	12,40	339	55,94	188	38,13	87	21,59	87	25,00	1614	30,53
Maquinaria	93	11,08	37	6,11	58	11,76	11	2,73	73	20,98	430	8,13
Veículos	8	0,95	7	1,16	9	1,83	0	0,00	8	2,30	55	1,04
Outros	9	1,07	5	0,83	13	2,64	20	4,96	26	7,47	154	2,91
Total	839	100	606	100	493	100	403	100	348	100	5286	100

Fonte: WTO (2015).

Bown (2012) ainda citou os países em desenvolvimento como os principais responsáveis, que em sua maioria, tiveram as importações provenientes de China como alvo. O fenômeno caracterizado pelo autor como um protecionismo Sul-Sul, foi também tema de pesquisa em Feinberg (2010), que se concentrou nos países latinos e caribenhos, obteve resultados que reforçaram essa ideia. O autor chegou inclusive a chamar de “problema³⁰²” o

³⁰² Prusa (2005) também chamou a atenção para o “*growing problem of antidumping protection*” no comércio internacional.

então cenário, caracterizado pelo crescimento do uso de medidas temporárias entre os países em desenvolvimento, como a Argentina, o Brasil, a Índia e a Turquia. Essa hipótese também é consolidada pelo GTA de 2013, o qual salientou que nos últimos cinco anos

[...] protectionism by the BRICs tended to cover more product categories than the richer “Quad” [Japan, US, EU and Canada]. In contrast, a higher proportion of the trade-related measures imposed by the latter over both the past year and over the past five years are protectionist. In this regard, it is worth bearing in mind that the BRICs have imposed more than twice as many protectionist measures over the past five years as the four industrialized countries examined here. Finally, the BRICs resort to murky protectionism less often. GTA (2013, p. 6)

O caminho percorrido pela defesa comercial nos países com abertura comercial mais recente, como o Brasil, Argentina e Índia, não foi muito diferente, isto é, nesses a liberalização comercial foi acompanhada pelo crescimento do uso de medidas temporárias, antes utilizadas com sucesso pelo grupo dos usuários tradicionais. No clube dos usuários, entre novos e tradicionais, a República da China é o alvo mais comum de medidas impostas. Entre ambos, também foi comum notar que as idiossincrasias macroeconômicas tiveram sua parcela de influência sobre as medidas aplicadas.

3.2.2 O antidumping no Brasil

Diante da proeminência brasileira entre os usuários de AD, cresceu a preocupação em saber quanto dessa proeminência poderia ser associada à maior proteção da indústria contra práticas desleais, uma vez que a existência da legislação AD serve também como pano de fundo para o aumento do protecionismo. A introdução de uma legislação relativa ao Acordo Antidumping³⁰³ no Brasil apareceu ao longo da Rodada do Uruguai. Diferentemente

³⁰³ O Decreto n.º 93.941, de 16 de janeiro de 1987 foi reponsável pela promulgação do Acordo relativo à implementação do Artigo VI do GATT, no qual competia à Comissão de Política Aduaneira (CPA), do Ministério da Fazenda, aplicar o Acordo e estabelecer os direitos aduaneiros previstos. Esse foi seguido do Decreto n.º 93.962, de 22 de janeiro de 1987, o qual promulgou Acordo relativo à Interpretação e Aplicação dos Artigos VI, XVI e XXIII do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio. No Brasil, os acordos no âmbito multilateral com o fim da Rodada do Uruguai, iniciaram com o Congresso Nacional através do Decreto Legislativo n.º. 30, de 15 de dezembro de 1994, o qual aprovou a Ata Final da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. O Decreto n.º. 1.355, de 30 de dezembro do mesmo ano, promulgou a Ata Final que incorporou os Arcordos da Rodada Uruguai de Negociações Multilaterais do GATT. O Decreto n.º 1.602, de 23 agosto de 1995, regulamentava os procedimentos relativos à aplicação de medidas antidumping e pelo seu Artigo 2º, competia aos “Ministros de Estado da Indústria, do Comércio e Turismo e da Fazenda a decisão de aplicar, mediante ato conjunto, medidas antidumping provisórias ou direitos definitivos”. Sua terceira geração, é a legislação AD do Decreto n.º. 8.058, de 2013, no qual segundo o Art. 2º, compete ao Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), com base nas recomendações contidas em parecer do Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (DECOM), a decisão de

do que se viu nos usuários tradicionais, a internalização do Código de Tóquio foi mais uma obrigação do que uma necessidade. Contudo, a implementação do Artigo VI do GATT, bem como os Acordos de Subsídios e Salvaguardas foram fundamentais para aparelhar a política de defesa comercial. O mecanismo de proteção à indústria doméstica precisou contar com novos baluartes, uma vez que a opção pela abertura comercial acabou com a reserva de mercado³⁰⁴ que era assegurada pelo modelo de substituição de importações.

A concorrência via uma exposição intensa no princípio dos anos 1990, tornou os instrumentos de defesa comercial indispensáveis, Abreu (2002) lembra que a liberalização comercial foi parte de um conjunto de reformas econômicas que incluiu inicialmente setores como o aço e indústria de produtos químicos. Além das reformas tarifárias e privatizações, o cenário conjuntural da indústria foi materializado por uma moeda que permaneceu apreciada ao longo de quase todos os anos 1990. O início da operacionalização dos instrumentos de defesa comercial aconteceu concomitante à librelização³⁰⁵ das importações e, portanto, de forma retardatária em relação aos usuários tradicionais – mas atuaram inicialmente como uma válvula de pressão dos interesses de setores afetados negativamente.

A política comercial exterior do governo Cardoso foi a opção de um caminho sem volta, uma vez que a criação da Organização do Comércio significou o consenso do fim do modelo de substituição de importações e de todo e qualquer caminho às margens das normas multilaterais. Nos quatro primeiros anos da OMC, para a consolidação dessa mudança de objetivos em política exterior, o Brasil teve à frente o ministro Celso Lafer³⁰⁶ como embaixador chefe da Missão permanente de Genebra. Segundo Lafer (2004, p. 74), o país tem interesses específicos que residem na “competência diplomática com a qual o Brasil com visão e estilos grocianos³⁰⁷, tem operado de maneira contínua a sua presença na vida internacional como potência média de escala continental e relevância regional”.

aplicar/prorrogar direitos antidumping provisórios ou definitivos.

³⁰⁴ Kume e Piani (2004, p. 1) lembram que tal aparato de proteção era apoiado em uma série de instrumentos, tais como “tarifas aduaneiras elevadas, controles discricionários (lista de produtos proibidos, limite máximo anual de compras externas por empresas) e regimes especiais de tributação, pelos quais parcela substancial das importações era favorecida com redução ou isenção da tarifa.” Ressalta-se ainda o papel desempenhado pelo sistema de câmbio discricionário que favoreceu as exportações até a chegada do governo Collor.

³⁰⁵ Segundo Markwald (2001, p. 1), entre 1988 e 1993 a tarifa média declinou aproximadamente 40%, “passando de níveis superiores a 50% para 13%, a tarifa máxima passou de 105% para 40%”, o que impactou no crescimento das importações – que triplicaram entre 1991 e 1997.

³⁰⁶ Foi o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio entre janeiro e julho de 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso. Também foi o segundo ministro das Relações Exteriores no governo de Fernando Collor (de abril a outubro de 1992), bem como nos últimos dois anos do governo Fernando Henrique Cardoso. Ainda, foi embaixador e chefe da Missão do Brasil junto à OMC em Genebra (1995-1998). Celso Lafer foi o diplomata que captaneou grande parte dessas mudanças ao longo da Rodada do Uruguai.

³⁰⁷ Entende-se então a ideia de que o direito natural está na origem de todas as convenções sociais, uma vez que a vida em comunidade exige o estabelecimento de contratos e o respeito pelos mesmos. Tal ideia é também

A construção da defesa comercial foi, sobretudo, uma necessidade derivada da opção pela maior integração ao sistema multilateral de comércio, bem como de todas as mudanças em matéria de política macroeconômica por qual o Brasil passou. O fim da “gaveta da CACEX”, junto de seus instrumentos de controle de importações³⁰⁸, abriram espaço para que o antidumping se tornasse um importante instrumento de defesa para indústria brasileira.

As primeiras duas investigações de práticas desleais de comércio datam de junho 1988. No mês de março desse ano, as correntes de bicicletas³⁰⁹, exportadas pela República Tcheca e Rússia³¹⁰, foram os primeiros produtos sob investigação de dumping no Brasil. Entre 1988 e 1990, a média de investigações ao ano foi inferior a duas.

Entre as primeira motivações possíveis para a aplicação de medidas antidumping, Moore e Zanardi (2008) ressaltaram o efeito da “tentação” do uso do AD, iniciado com a presença da própria legislação. Esse mesmo efeito é comum em outros novos usuários, como Índia e Argentina, onde investigações foram abretas em um intervalo inferior a 12 meses contados a partir da implementação da legislação. Aqui no Brasil o cenário é o mesmo, uma vez que a internalização do Código de Tóquio (janeiro de 1987) e a primeira investigação (junho de 1988) estão separadas por pouco mais de 17 meses.

Entre 1987 e 1999, 129 investigações foram realizadas, sendo os dois maiores picos nos anos de 1993 e 1999, com 27 investigações/ano. Contudo, o número de investigações após a desvalorização da moeda – conforme Abreu (2002) a desvalorização do Real chegou a 43,6% naquele ano, não impactou na retração do número de pedidos de investigação, uma vez que a média dos anos 2000 foi superior³¹¹ a década anterior.

As reformas tarifárias dos anos 1980 foram seguidas de uma transição para o Mercosul junto da implementação do Plano Real e sua âncora cambial. Do ponto de vista comercial, esses foram os principais catalisadores do crescimento das importações. Externamente, a economia mundial foi balançada por uma série de crises financeiras no final

defendida em Badin al. (2012), no qual admite que a aderência aos regimes internacionais como uma opção que foi aprofundada e ajustada ao longo do tempo com a criação do DECOM e, posteriormente, da CAMEX.

³⁰⁸ Certamente, o mais importante destes, o “Anexo C”, controlado pela CACEX, eliminado no governo Collor. O Anexo C reunia uma lista de produtos cuja importação ficava suspensa temporariamente.

³⁰⁹ Classificada pela Nomenclatura Comum do Mercosul na linha 7315.11.00.

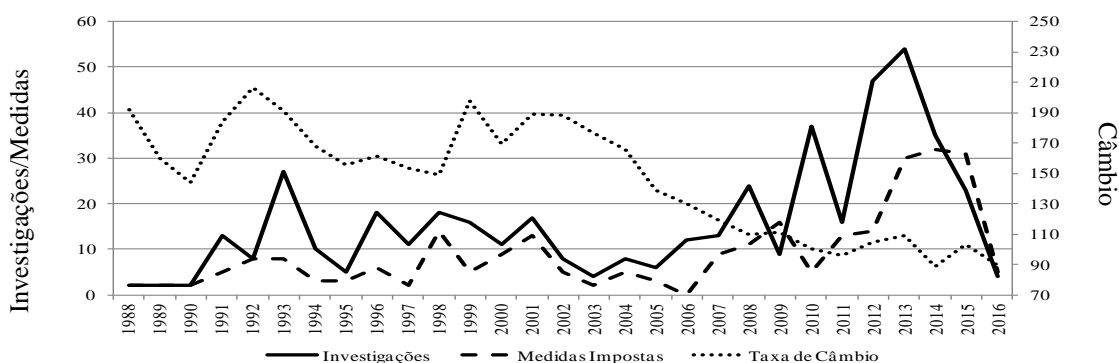
³¹⁰ Os dois representam os países que tiveram as exportações cobertas por direitos AD, no qual foram aplicados em 19 de abril de 1989. Contudo, na investigação aparecem mais países, a saber: China, Índia, URSS e Tchecoslováquia.

³¹¹ Olarreaga e Vaillant (2011) salientaram que o Plano Real também reduziu todas as tarifas superiores a 20% – coincidentemente, verificou-se que os setores mais protegidos em termos tarifários antes da reforma, foram os que a demanda por imposição de medidas AD é maior. Contudo, menos de um ano após o Real, a edição do Decreto n°. 1.427/1995 (vigência de um ano) elevou para 70% a TEC de eletrodomésticos, máquinas de lavar, calçados e outros 119 produtos – os quais tiveram um cronograma de redução até 2001 previsto pelo Decreto.

dos anos 1990 (começou com o México, no final de 1994). O cenário de mudanças conjunturais profundas tornou a motivação para o uso de instrumentos de proteção temporária oportuno. Cresceu a procura para fornecer alívio temporário para determinados setores sem violar os compromissos³¹² no âmbito multilateral.

A figura 3.5 apresenta a evolução do número de investigações abertas entre 1988 e 2016³¹³ no Brasil. Os casos referentes às investigações iniciadas com medidas finais aplicadas estão separados daquelas que foram encerradas sem a imposição de AD. Uma importante consideração diz respeito aos picos do número de casos e medidas impostas, com um na primeira metade dos anos 1990 e um segundo no final dos anos 2000.

Gráfico 3.5 – Investigações e Medidas antidumping impostas no Brasil e Taxa de Câmbio* (1988-2016)



Fonte: *Temporary Trade Barriers Database* (Bown, 2016).

* – Taxa de Câmbio Efetiva Real – Importações – índice média mensal IPA-EP-DI – (média 2010 = 100).

O primeiro ponto de elevação coincide com o período da abertura comercial, bem como com a nova política cambial³¹⁴ do Plano Real. Entre 1988 e 1992, todas as 27 investigações iniciadas acabaram com a imposição final de direitos antidumping. Em 1995, outros cinco pedidos foram protocolados, e todos acabaram com direitos finais impostos. Os números dos primeiros anos da defesa comercial são tímidos se comparados a diversificação da indústria brasileira, mas demonstram que um peticionário que se aventurou em abrir uma investigação contra práticas desleais de comércio obteve relativo sucesso na época.

³¹² Oliveira (2012) pondera o papel que tiveram alguns diplomatas nessa fase, uma vez que a meta de política externa e de comércio exterior foi estabelecida com a chegada do governo Cardoso, no qual sua coluna mestra passou pelas ideias de Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), bem como de Celso Lafer. O autor demonstra que o fim da resistência desenvolvimentista dentro do MRE tem relação com a indicação dos referidos diplomatas – além de Celso Amorim mais tarde.

³¹³ Dados para o ano de 2016 são referentes apenas ao primeiro semestre, razão pela qual o gráfico 3.5 aparece com números em queda no final da série.

³¹⁴ Segundo Knetter e Prusa (2003) demonstraram, a taxa de câmbio apreciada tende a elevar o número de casos AD.

Para Kume e Piani (2004) não seria possível atribuir tal resultado (100% de sucesso na indústria em peticionar medidas AD) a uma política deliberada do governo à época, isto é, os números não seriam uma compensação dos efeitos da política de valorização cambial praticada no período. Contudo, vale lembrar que a equipe da ex-CACEX, sediada ainda no Rio de Janeiro, foi responsável pelas investigações.

Atribuído ou não, ele é um efeito característico de grandes usuários como a Índia ou a Argentina, que ao abrir seu mercado passou a utilizar a defesa comercial enquanto um elemento de política comercial. Na Argentina, a título de ilustração, depois da crise de 2001 e com a volta do regime Kirchnerista, entre 2003 e 2008 foram abertas 57 novas investigações e todas resultaram em imposição final de direitos AD (MOORE, 2011).

Nessa primeira onda de investigações, alguns setores foram destaque na procura por barreiras temporárias ao comércio. Entre o final dos anos 1980 e 1999 o setor de produtos químicos (49%) foi de longe o mais representativo no número de investigações³¹⁵ iniciadas. A distribuição setorial investigações pode ser verificada na tabela 3.6 a seguir.

Tabela 3.6 – Investigações AD iniciadas no Brasil (1988 – 1999)

	Investigações	(%)
Produtos Vegetais e Animais	13	10,08
Produtos Minerais	7	5,43
Químicos	63	48,84
Plástico e Borracha	15	11,63
Têxteis	8	6,20
Metais	19	14,73
Outros	4	3,10

Fonte: Organização do autor. Dados do *Temporary Trade Barriers Database* (BOWN, 2016).

Com números bem menos expressivos, a indústria de metais (14,73%), plásticos e borrachas (11,63%) também aparecem entre as indústrias que mais buscaram abrigo nos instrumentos de defesa comercial.

Com relação ao câmbio apreciado, as hipóteses que foram testadas e validadas para Estados Unidos, União Europeia e outros países³¹⁶, são perfeitamente plausíveis para o Brasil nos anos 1990 e também no segundo pico (ao final dos anos 2000). Esse segundo ponto compreende o *aftermath* da crise imobiliária americana, assim como uma fase na qual o Real

³¹⁵ O período registrou também duas salvaguardas aplicadas: brinquedos e têxteis. Ao todo, o Brasil abriu quatro investigações para aplicação do Acordo de Medidas de Salvaguarda, um volume pequeno quando comparado à aplicação do ADA.

³¹⁶ Conforme os resultados de Feinberg (1989), Knetter e Prusa (2003), Jallabet al. (2005), Vandenbussche e Zanardi (2008), Bown (2011) e Bown e Crowley (2012), os quais foram discutidos na subseção anterior.

tornou a se valorizar (entre 2011 e 2013) como fruto da alta no preço das *commodities* após a crise.

O comportamento da defesa comercial no Brasil ainda satisfaz outras duas hipóteses levantadas nas seções anteriores. Feinberg e Reynolds (2007) e Kume e Piani (2004) defendem que, nos anos 1990, a abertura comercial teve seu papel de influência sobre a defesa comercial. Jackson (1997), coloca que tal importância se materializou no papel dos instrumentos temporários enquanto um grande parchoques do processo de abertura comercial – confirmado pelo aumento expressivo dos números em países em desenvolvimento e no Brasil.

Segundo Kume e Piani (2004, p. 6), a participação das importações no consumo doméstico aumentou nos setores de produtos químicos, “de 7,1% em 1990, para 27,0%, em 2002, borracha, de 6,7% para 16,7%, artigos plásticos, de 2,2% para 10,4% e metalurgia, de 2,5% para 8,2%”. A penetração das importações por sua vez teve seu efeito sobre o uso de AD, uma vez que ela apareceu setorizada nas indústrias de maior proteção³¹⁷ e que conviveram com o aumento das importações.

Um segundo momento, na metade final dos anos 2000, no qual o crescimento foi, novamente, impulsionado pela valorização do câmbio e repercutiu em maior pressão sobre o DECOM durante o início do governo Dilma. O próprio ministro Pimentel, ao assumir, lembrou que o Brasil tinha um desafio com a valorização do Real, mas focou mais na questão da falta de competitividade das exportações do que no próprio aumento do número de investigações. Em entrevista, Hees³¹⁸ (2018) confirmou que ao chegar no DECOM em 2011, e durante a concepção do Plano Brasil Maior o câmbio e a China foram as principais prioridades dentro do MDIC. O ex-Diretor do DECOM também ressaltou que os tratamentos encontrados dependeriam do sucesso da abertura de um concurso para a contratação de mais analistas, condição para atacar a celeridade das investigações – principal demanda da indústria. Em segundo lugar, “a filosofia do processo (se referindo ao marco regulatório) deveria mudar”, pois a relação entre indústria e escritórios deveria ser mais intensa na fase pré-pleito, o que por sua vez possibilitaria a redução dos prazos de investigação (Entrevista Felipe Hees, ex-Diretor do DECOM).

Entre outros elementos da equação, inclui-se os efeitos que a crise *Subprime* por ventura causou. Kee et al. (2010) buscaram quantificar as mudanças na política comercial associadas à crise das hipotecas *Subprime* em uma centena de países entre 2008 e 2009.

³¹⁷ Referências a todos os trabalhos publicados por Honório Kume.

³¹⁸ Felipe Hees, ex-Diretor do DECOM. Segunda entrevista realizada em janeiro de 2018.

Segundo os autores, não foi verificado um aumento generalizado do protecionismo durante a Grande Recessão. Os autores salientaram que alguns países buscaram elevar as tarifas aplicadas, como foi o caso³¹⁹ da Rússia, da Argentina, da Turquia e da China. Já os Estados Unidos e a União Europeia basearam o aumento de proteção em instrumentos de defesa comercial como o antidumping. Os autores reconheceram o aumento da proteção durante o período, contudo atribuíram ao evento um papel modesto na queda do comércio durante a recessão. Para os autores, apenas 2% da queda no comércio poderia ser atribuída ao uso de medidas de proteção.

Uma vez que o uso de medidas AD subiu 28% em 2008 (BOWN, 2016), e muito do aumento foi atribuído à imposição de medidas antidumping por países em desenvolvimento, Feinberg (2010) se preocupou em investigar o comportamento da defesa comercial na América Latina e Caribe. Segundo o autor, com exceção da Argentina, não houve um aumento preocupante no uso de medidas temporárias ao comércio na região enquanto aplicadores. Contudo, as exportações do Brasil e Argentina se destacaram entre os maiores alvos de medidas impostas durante a crise.

Portanto, como indagado pelos pesquisadores Finger e Prusa, esses aumentos são frutos de um protecionismo da política comercial. Por outro lado, podem significar o sucesso de defesa comercial enquanto política pública. Conforme salientado no capítulo anterior, as investigações que aconteciam sob o Decreto 1.602/1995 eram mais dilatadas uma vez que a autoridade investigadora e indústria (e escritórios e consultorias) interagiam de forma mais intensa durante o pleito para fins de complementar informação. Percebe-se que nos anos mais recentes, o pedido de abertura de investigação contra práticas desleais se popularizou, uma vez que mantém níveis mais elevados quando comparados à década anterior. Esse também foi outro aspecto levantado na abertura desse capítulo, e foi chamado de efeito *know-how*.

O primeiro relatório do Global Trade Alert (GTA), lançado em julho de 2009, vai ao encontro dos resultados de Feinberg (2010), uma vez que o Brasil não figurava no grupo em que se verificou o crescimento no uso de medidas temporárias de comércio. Seja em número de linhas cobertas por medidas implementadas, ou pelo número de países afetados, segundo o GTA (2009), o Brasil ficou atrás da Argentina, no continente Sul-Americano, e dos Estados Unidos, na América, como um todo.

³¹⁹ Segundo Kee et al. (2010), menos de uma dezena de países apresentaram tarifas maiores em 2009 do que em 2008, e incluem também a Coreia do Sul, Brasil e Canadá. Os autores ressaltaram que os aumentos significativos foram isolados em países como a Rússia, o Malawi, a Argentina, a Turquia e a China.

Embora o número de casos oscile, é latente (e como o próprio GTA ressaltou) que, em média, a quantidade de medidas e investigações abertas cresceu sistematicamente ao longo do tempo no Brasil (conforme mostra a tabela 3.7 na página que segue). Segundo Olarreaga e Vaillant (2011), a aceleração do uso de barreiras temporárias no Brasil durante 2008 e 2009 estariam muito mais atreladas ao câmbio do que ao resultado do PIB, uma vez que foi registrado um lento crescimento do produto agregado – um olhar feito por ambos os autores de maneira macro, desconsidera as especificidades individuais das firmas.

Barral (2017) também sublinhou³²⁰ que o AD estaria relacionado com o câmbio, uma vez que com “a valorização repercutiu em uma maior demanda por antidumping” (Entrevista Welber Barral, ex-secretário de comércio exterior da CAMEX). Mas deixando de lado variáveis como o câmbio, o ciclo do produto e o efeito China, existe ainda uma hipótese que não foi levantada pelas pesquisas supracitadas. Ela diz respeito a possibilidade de que o aumento do número de casos pós-crise ter sido resultado de uma antecipação da indústria ao lançamento do Decreto 8.058/2013.

Tabela 3.7 – Investigações* iniciadas pelo DECOM (1988 – 2016)

Ano	Investigações	Ano	Investigações	Ano	Investigações
1988	2	1998	20	2008	23
1989	2	1999	15	2009	9
1990	2	2000	8	2010	38
1991	13	2001	17	2011**	16
1992	8	2002	8	2012	47
1993	27	2003	4	jan-jul 2013***	25
1994	10	2004	8	jul-dez 2013	29
1995	5	2005	6	2014	35
1996	16	2006	12	2015	23
1997	9	2007	13	2016	22
Média Subperíodo	9,4	Média Subperíodo	11,1	Média Subperíodo	26,7

Fonte: Brasil (2017a).

Notas:

* – Considerando caso/país.

** – Publicação da Resolução CAMEX n°.44, de 11 de julho de 2011, que buscava modernizar a legislação do Decreto 1.602/1995.

*** – Considera os casos em que o pedido de investigação é anterior a publicação do Decreto 8.058, no DOU de 29 de julho de 2013.

Entre a publicação da Resolução CAMEX n°. 44/2011, que instituiu o Grupo Técnico Interministerial de Consolidação da legislação Interna de Comércio Exterior (GTIC), e a publicação do Decreto 8.058/2013, se concentra a maior média histórica de investigações. Os anos de 2012 e 2013 concentraram o número mais elevado de investigações. Portanto

³²⁰ Em entrevista Welber Barral, eSecretário de Comércio Exterior do Brasil durante a investigação dos calçados.

considera-se que para parte da indústria, temendo a criação de um marco normativo mais restritivo, a opção teria sido antecipar a petição de investigação a fim de gozar das regras do Decreto 1.602/1995. Contudo, a verificação dessa hipótese, até onde avançou a pesquisa, não foi possível.

No Brasil, cerca de 70% dos casos durante 1988-2015 encerraram com a imposição de direitos antidumping. Quando se compara com a pesquisa de Olarreaga e Vaillant (2011), constata-se uma elevação desse número, uma vez que os autores mostraram uma taxa de aproximadamente 58% para os casos iniciados até 2011. Dos 456 casos de investigações notificados pelo *Temporary Trade Barriers Database* (BOWN, 2016), cerca de 320 acabaram com medidas finais impostas, sendo que a maioria da imposição de direitos ocorreu apenas no estágio final (188), embora 123 casos tiveram as medidas finais precedidas da imposição de direitos provisórios – pelo novo Decreto 8.058/2013 a decisão preliminar virou regra.

Tabela 3.8 – Tipologia dos Casos AD no Brasil (1988 – 2015)

	Casos
Sem medidas AD impostas	136
Com medidas impostas	320
- estágio preliminar	9
- estágio final	188
- dois estágios	123
Total	456

Fonte de dados brutos: *Temporary Trade Barriers Database* (Bown, 2016).

Quanto aos alvos dessas medidas, destacam-se as exportações chinesas, bem como aquelas provenientes de países desenvolvidos da União Europeia e os Estados Unidos. Esse é um padrão que não difere dos Membros uma vez que entre os alvos figuram os maiores exportadores mundiais. Conforme a OMC, o Brasil possuía 57 medidas em vigor contra importações provenientes da China (ver tabela 3.9 a seguir).

A União Europeia (18) e Estados Unidos (14) aparecem em segundo e terceiro lugar, respectivamente. No grupo de países com renda média alta, destacam-se o México e Argentina como os maiores alvos da defesa comercial brasileira.

Tabela 3.9 – Investigações e medidas em vigor no Brasil (1988 – 2016)

	Investigações *	Medidas em vigor em 21/12/2016 **
Renda Baixa e Médio-baixa (até 3.955 US\$/per capita)	41	12
Renda Média Alta (de 3.956 até 12.235 US\$/per capita)		
China	97	57
México	14	6
Argentina	13	2
África do Sul	11	5
Rússia	11	3
Tailândia	10	4
Outros	41	11
Total	197	88
Renda Alta (12.236 ou mais US\$/per capita) ***		
União Europeia	67	18
Estados Unidos da América	52	14
Taipei Chinês (Taiwan)	19	9
Coreia do Sul	23	10
Outros:	44	17
Total	182	68

Dados brutos:

* Considera Bown (2016);

** Considera o relatório anual Brasil (2017a);

*** Classificação segundo o WB (2016).

Em termos setoriais, existem indústrias que são claramente mais propensas ao uso de barreiras temporárias do que outras. Os dados da OMC mostraram que os setores de metais e aço, indústria química e de plásticos e borrachas respondem por mais de 64% do total de medidas impostas entre os Membros. O resultado agregado também reflete o comportamento da defesa comercial no Brasil, esses mesmos setores representam mais de 66% do total de medidas impostas, ao passo que produtos agrícolas e setores intensivos em recursos naturais, são menos frequentes e representam apenas 3% no mundo e no Brasil.

Esses resultados estão em linha com Niels (2003), o qual explicou que o aço e a indústria de plásticos são caracterizados por fortes economias de escala e alta concentração no mercado em que competem, portanto são alvos frequentes entre os usuários (NIELS, 2003, p. 6).

A Índia e os Estados Unidos se destacam na aplicação de medidas AD e, assim como no Brasil, a maior frequência ocorre nas indústrias química e de materiais de ferro e aço. Em uma escala menor, também há uma grande ocorrência de medidas impostas nos setores têxtil e de máquinas e motores.

Tabela 3.10 – Medidas antidumping por indústria (1994 – 2016)

Setores (Sistema Harmonizado) Descrição	Índia	EUA	UE	Argentina	Brasil		Total de medidas aplicadas
					Aplicadas	Em Vigor	
Produtos de Origem Animal	-	11	4	1	4	-	31
Produtos de Origem Vegetal	-	10	2	-	2	1	38
Gorduras e Óleos (Animal e Vegetal)	-	-	-	-	-	-	3
Alimentos Preparados	-	9	1	-	1	2	37
Produtos Minerais	5	3	6	1	5	1	50
Químicos	280	48	63	12	50	31	713
Plástico e Borracha	91	29	19	23	56	39	424
Couro e Peles	-	-	2	-	-	-	2
Madeira e artigos de Madeira	8	3	9	3	-	-	54
Papel	9	15	1	9	12	8	136
Têxtil	62	11	23	21	20	7	259
Calçados	1	-	7	1	1	1	23
Vidros e Cerâmica	15	4	7	13	17	11	130
Perolas	-	-	-	-	-	-	-
Metais e Aço	49	196	121	68	48	34	997
Máquinas e Motores	66	22	32	54	10	-	276
Veículos	5	2	8	8	-	-	36
Instrumentos de precisão	6	-	2	7	2	10	39
Armas	-	-	-	-	-	-	-
Outros produtos manufaturados	2	5	3	18	5	17	68
Arte	-	-	-	-	-	-	-
Total	599	368	310	239	233	162	3.316

Fonte: WTO (2016).

Quando observamos o setor calçadista, a incidência de medidas temporárias é menor, contudo esse é o reflexo da baixa diferenciação entre os produtos. Uma vez que a autoridade investigadora considera a cobertura de quase todo o Capítulo XII (calçados) da NCM – pelo menos 75% do valor importado, nos produtos químicos e materiais de ferro e aço existe uma grande diferenciação. Portanto, um número menor de medidas não significa que a incidência seja mínima, uma vez que a maior parte das importações de calçados nesses países são cobertas por medidas AD.

Há indícios suficientes para entender que a defesa comercial do Brasil parece não diferir do comportamento verificado nos demais países. O primeiro pico foi motivado pela intensa exposição da indústria em função da abertura comercial, e agravada com a valorização cambial do Plano Real.

Após esse primeiro surto, proliferou entre os membros a utilização de instrumento como o AD, e o Brasil não ficou de fora dessa tendência. Os setores com maior número de medidas impostas, indústrias química, metais, plásticos e borrachas vão ao encontro do comportamento médio entre Membros. O mesmo acontece no Brasil, onde as importações provenientes da China e de países desenvolvidos (como os Estados Unidos) fora os principais

alvos. Outrossim, nos anos 2000 a questão do câmbio foi igualmente ressaltada para explicar o aumento do número de medidas aplicadas pelo Brasil, contudo os autores esqueceram de incluir em suas análises a questão no novo marco regulatório, que alterou de maneira profunda o *modus operandi* da relação entre a autoridade investigadora e indústria.

3.3 DESTRUIÇÃO OU CRIAÇÃO DE COMÉRCIO: O CASO DOS CALÇADOS

As medidas antidumping, como qualquer instrumento de política comercial posto em prática, provocam uma série de distorções sobre o fluxo comercial. A grande maioria dos reflexos da imposição de medidas temporárias foram anteriormente discutidos. Entre os mais diretos estão o efeito destruição e o efeito desvio de comércio, uma vez que foram amplamente mensurados para os tradicionais aplicadores de medidas AD. Embora simples de mensurar, sua forma desagregada não é comum para muitos dos produtos importados que foram sujeitos a medidas antidumping pela autoridade investigadora brasileira.

No caso dos calçados, sendo a China a principal fonte do Brasil, questiona-se em que medida o AD, em vigor desde de 2010, teria impactado na importação de calçados pelo Brasil. Questões assim são úteis para verificar indícios de destruição de comércio e inferir sobre qual fornecedor de calçados teria se beneficiado da porção de mercado deixada pela China no Brasil – e saber se teria sido incorporado pela indústria doméstica ou por um terceiro país.

A destruição de comércio é um efeito de primeira ordem, ou seja, é uma das primeiras consequências possíveis e ocorre quando as importações do produto do país atingido pela medida diminuem. O efeito desvio de comércio, por sua vez, acontece quando as exportações do país alvo dão lugar a importação do produto de outros países, que antes não estavam presentes (ou eram menos presentes) no comércio do país, aumentando assim a concorrência. Diferentemente do efeito destruição, o efeito desvio é visto como positivo, sendo sua presença um dos argumentos em favor da aplicação de uma medida antidumping.

Desde o surgimento e, principalmente, com o crescimento da utilização desse instrumento como política comercial, houve um aumento do interesse em compreender a natureza e a magnitude do seu impacto sobre o fluxo comercial. A literatura dos anos 2000, em especial, é rica em estudos de caso que buscam mensurar tais impactos. Esses estudos apresentaram o objeto sob variados prismas de análise, porém são em sua maioria voltados para os usuários tradicionais e com expressão comercial, e, portanto, Membros que tinham evidência na aplicação de medidas desse tipo. Tal tipo de estimativa é também mais comum

para dados agregados, isto é, quanto se observa pela ótica de um país, ou grupo de países, o conjunto de todos os casos de imposição de direitos AD. Como resultado, têm-se estimativas médias do reflexo do AD sobre o fluxo das mercadorias sujeitas ao direito extra.

Entre as principais pesquisas da área vale ressaltar o pionerismo de Prusa (1997), estudo no qual o autor utilizou 428 casos de abertura de investigação contra prática de dumping entre 1980 e 1994. O autor coletou séries das importações dos Estados Unidos, em valores, e estimou um modelo com dados em painel. Os resultados mostraram que no primeiro ano de aplicação o comércio reduziu entre 9% e 16%. No segundo ano, as importações do país citado foram 25% menores que no ano anterior à investigação. Quando considerado o tamanho do direito, o autor mostrou que a destruição de comércio pode ser ampliada para 47% no primeiro ano com a imposição de direitos AD maiores que a média, enquanto direitos menores tenderiam a impactar apenas 10% durante o primeiro ano após uma investigação ter sido iniciada.

Prusa (2001) refinou a pesquisa anterior e optou por utilizar um modelo de MQO com as variáveis em primeira diferença. O objetivo principal ainda era explicar o efeito de uma investigação e dos direitos impostos sobre o fluxo de importações para os Estados Unidos. Como resultado, as elasticidades estimadas pelo autor mostraram que os países citados tiveram um queda entre 50-70% nas exportações durante os três primeiros anos. No caso da petição não ter sido aceita pela autoridade investigadora, a redução de comércio foi igualmente verificada (15-20%). O autor ainda mostrou que o AD tem maior impacto nas quantidades importadas em comparação com os valores, uma vez que a queda na quantidade atinge até 70%, enquanto em valores a redução foi de cerca de 50%.

Konnings e al. (2001) utilizaram um modelo semelhante a Andersson e Thuresson (2008), no qual o objetivo consistiu em medir a destruição e o desvio de comércio em produtos listados nas 246 investigações que ocorreram entre o período 1985 e 1990. O foco foi sobre as importações da União Europeia e os respectivos países citados nas investigações. Desse trabalho, que ressaltou a média entre os produtos, é importante lembrar que o desvio de comércio mostrou-se menor quanto maior for o número de países citados.

Com objetivos diferentes que nos trabalhos anteriores, Prusa (2005) ampliou o escopo de análise de Knetter e Prusa (2003), os quais buscaram o padrão da abertura de casos para investigação de práticas desleais de comércio entre os usuários tradicionais (Austrália, Canadá, União Europeia e Estados Unidos). O autor procurou incluir também os usuários não tradicionais em sua análise e fez uso de um modelo de dados em painel binomial (*Poisson Model*) para inferir sobre os determinantes das aberturas de casos. O objetivo principal

consistiu em verificar em que medida as flutuações macroeconômicas, em geral, variações do câmbio e do ciclo do produto afetaram a abertura de novas investigações contra práticas desleais de comércio. Conforme os resultados da pesquisa, uma apreciação na moeda doméstica conduz ao aumento de casos de AD, sendo este efeito mais expressivo nos usuários tradicionais. Ainda, sob a ótica da indústria peticionária, o crescimento do produto interno bruto tende a ser negativamente correlacionado com número de casos peticionados, contudo, o coeficiente da regressão relacionado a *proxy* renda não foi significativo.

Outro estudo relacionado ao tema, foi feito por Baran (2015) através de dados do *Global Antidumping Database* (GAD), mantido por Chad Bown junto ao Banco Mundial. O autor, ao atualizar as pesquisas anteriores, com dados de 1992 até 2010 para a União Europeia, verificou a presença de um significativo efeito destruição do comércio quando a medida é definitivamente imposta. Esse efeito seria progressivo durante o período analisado; passando, por exemplo, de uma queda de 21% no primeiro ano, para 37% no segundo. Observando setorialmente, o efeito destruição atingiu níveis maiores em diferentes setores como o de aço, por exemplo, que teve uma queda de 45% no primeiro ano e 66% no terceiro ano após a abertura da investigação. Já para o efeito de desvio de comércio, os efeitos foram estatisticamente significativos, embora fracos: as importações de países não nomeados na petição e de fora da União Europeia cersceram apenas no terceiro e quinto ano após a investigação ter começado (BARAN, 2015).

No caso específico do Brasil, existem estudos tratando das consequências do antidumping aplicado ao comércio de aço³²¹, por exemplo, mas ainda não foi feito um estudo específico sobre o setor calçadista nacional. Para as exportações brasileiras, destaca-se a pesquisa de Castilho (2006), que por sua vez optou por um modelo de efeitos fixos em primeira diferença a fim de medir a destruição e o desvio de comércio sobre as exportações brasileiras sujeitas a medidas aplicadas pelos Estados Unidos.

Já Andersson e Thuresson (2008) trataram do fluxo de calçados e da imposição de direitos AD contra as exportações chinesas para o mercado europeu. Segundo os autores, o comércio de calçados chineses com a UE caiu 84% durante o período de vigência da medida, mesmo com o aumento do comércio de calçados como um todo, houve um grande impacto no país citado em função da proteção extra.

Para o caso dos calçados brasileiros não existe uma estimativa do tamanho do efeito destruição ou criação de comércio causado pela imposição dos direitos AD. Portanto,

³²¹ Para mais detalhes, ver Englert (2007).

preencher essa lacuna foi a principal motivação desta subseção. A pesquisa compreendeu uma abordagem quantitativa, baseada em uma análise empírica através do modelo sugerido por Andersson e Thuresson (2008), que se valeram de um modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com as variáveis em logaritmo.

3.3.1 Modelo Empírico

O modelo escolhido segue a equação originalmente aplicada em Andersson e Thuresson (2008) para o caso dos calçados na Europa e adaptado para as necessidades da presente pesquisa. Para analisar empiricamente as importações de calçados definiu-se um modelo de economia pequena e assumiu-se o produto doméstico e estrangeiro como substitutos imperfeitos³²². De forma geral, considerando que o país é pequeno e, dessa forma, não influencia o preço do bem no mercado internacional, é possível estimar apenas uma equação de demanda sem precisar aplicar um modelo de equações simultâneas. Assim, parte-se de um modelo geral do tipo

$$Q_{it} = \beta_0 E_t^{\beta_1} Y_t^{\beta_2} \varepsilon^{u_t} \quad (3.1)$$

em que Q_{it} é a quantidade importada (pares) de calçados; E_{it} é taxa de câmbio efetiva real para os calçados; Y_{it} é a variável que representa a renda; os coeficientes β medem as elasticidades com relação às variáveis; e, i é o país em questão (China).

Se aplicado o logaritmo natural na equação 1, com a adição de *dummies* para demarcar o período da vigência do direito definitivo (ad_t) e provisório (dd_t), as elasticidades fornecem o tamanho da destruição de comércio. Ainda, um vetor tendência (t_t) foi adicionado. Por sua vez, a variável (m_j) representa as importações de outros países exportadores não citados na investigação e, portanto, mede o desvio de comércio no período. Com a disponibilidade de dados de produção física da indústria calçadista, a variável (ind_t) foi incluída no modelo a fim de testar a relação das importações com o ciclo de produção da indústria. Portanto, transformando (3.1), tem-se

³²² A pesquisa revisou diferentes tratamentos da formulação dos modelos de demanda para o Brasil, entre eles : Goldstein e Khan (1978), Zini (1988) e Portugal (1992).

$$\ln(q_{it}) = \alpha + \beta_1 t_t + \beta_2 dd_t + \beta_3 ad_t + \beta_4 \ln(e_t) + \beta_5 \ln(m_{jt}) + \beta_6 \ln(y_t) + \beta_7 \ln(ind_t) + \beta_8 \ln(pimp_t) u_t \quad (3.2)$$

em que $\alpha = \ln\beta_0$, $\varepsilon_t \sim \text{NID}(0, \sigma^2)$. Os sinais para as elasticidades das variáveis de acordo com a teoria econômica, podem ser observados no Quadro 3.2, a seguir. Os coeficientes, por sua vez, podem ser interpretados como:

α = constante;

β_1 = parâmetro relacionado ao tempo (tendência);

β_2 = parâmetro associado com o período de investigação do antidumping;

β_3 = parâmetro associado com o período de aplicação do direito antidumping;

β_4 = parâmetro que responde às alterações na taxa de câmbio;

β_5 = parâmetro referente ao desvio de comércio;

β_6 = parâmetro referente a *proxy* renda;

β_7 = parâmetro referente a produção industrial;

β_8 = parâmetro referente à elasticidade-preço.

Para interpretar o efeito destruição de comércio após a aplicação da medida basta a interpretação da significância do parâmetro relacionado ao desvio de comércio (β_5). Caso o parâmetro não seja significativo no teste-t, então a imposição não teve impacto significativo sobre as mudanças no fluxo comercial. O modelo descrito (3.2) foi escolhido para averiguar os efeitos da medida antidumping do setor calçadista nacional contra a China, seja o efeito destruição comércio ou o efeito desvio de comércio (caso tenham de fato ocorrido).

3.3.2 Fonte de dados

Para representar o efeito destruição de comércio, uma variável instrumental foi construída, e o processo foi captado em dois momentos: durante o período que compreende a investigação e na vigência da medida antidumping definitiva. A opção foi por utilizar dados da importação total de calçados pelo Brasil e especificamente de calçados chineses (ver ANEXO C – Tabela C.6 – Importações Brasileiras de Calçados). O exercício econométrico

testou também dados da importação brasileira de calçados com origem no Vietnã e Indonésia (outros destaques entre exportadores de calçados para o Brasil) para analisar se houve um efeito desvio de comércio. Para evitar grandes distorções nas estimativas, o período utilizado compreende a fase de câmbio flutuante, isto é, o espaço temporal coberto foi de janeiro de 1999 até dezembro de 2015. Todos os produtos estão classificados entre os códigos 6402 a 6405³²³ da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e citados na Resolução nº. 14 da CAMEX, de 14 de março de 2010, que efetivou a aplicação da medida (ver quadro 3.2 a seguir).

Quadro 3.2 – Descrição das variáveis e sinais esperados

Variáveis	Descrição	Sinal Esperado	Fonte
q_i	Importação de calçados chineses pelo Brasil (quantidade em pares)	-	Aliceweb (MDIC)
pm	Preço de Importação	Negativo	Aliceweb (MDIC)
t	Vetor tendência	Positivo/Negativo	-
dd	<i>Dummy</i> que abrange o período de investigação da medida antidumping	Negativo	Resolução nº.48 da CAMEX 29/12/2008 até 05/03/2015
ad	<i>Dummy</i> que abrange o período da aplicação da medida antidumping	Negativo	Resolução nº.14 da CAMEX 05/03/2010 até 12/12/2015
e	Taxa de câmbio efetiva real para a preparação de couro e calçados	Negativo	Elaboração IPEA
y	Salário real – indústria SP – índice (média 2006 = 100)	Positivo	FIESP
ind	Produção Industrial Física de calçados, couro e artigos de viagem (média 2002 – 100)	Negativo	IBGE (PIM-PF)
m_1	Importação de calçados do Vietnã	Positivo	MDIC Aliceweb (01/01/1999 até 12/12/2015)
m_2	Importação de calçados da Indonésia		
m_3	Importação calçados totais exceto China		
m_4	Importação calçados totais exceto China, Indonésia e Vietnã		

Fonte: Elaboração própria (2018).

Na medida em que a revisão bibliográfica mostrou a flutuação do câmbio importante no aumento da procura por investigações AD, um parâmetro relativo a taxa de câmbio efetiva real do setor calçadista foi incluído. É indispensável considerar as flutuações do câmbio uma vez que as oscilações no valor da moeda tendem a ter influência, seja no aumento da exportação ou uma diminuição da importação, caso a moeda perca valor, assim como um efeito contrário caso ela se valorize. Os dados foram todos dessazonalizados³²⁴, e no caso dos coeficientes relacionados às variáveis renda (y) e câmbio (e) expressam as suas elasticidades,

³²³ Para ver a Nomenclatura Comum do Mercosul em detalhes, ver ANEXO A.

³²⁴ O processo de remoção da sazonalidade foi efetuado pelo método X12.

pois o modelo é do tipo log-log. O quadro que segue resume de maneira mais clara as principais variáveis utilizadas e o comportamento esperado dos sinais relativos aos parâmetros do modelo.

O modelo também tem a propriedade de medir a taxa de crescimento (caso positiva) ou decrescimento (caso negativa) das importações da China – no caso, o vetor tendência. Uma variação relativa no coeficiente relacionado com as *dummies* ou t , quando aplicado o exponencial³²⁵ no parâmetro, tem-se a taxa de crescimento (ou diminuição) para uma mudança absoluta nas importações. Sendo a variável conhecida como vetor tendência, seu sinal salienta se a tendência é ascendente, caso seu sinal seja positivo, ou descendente caso contrário.

Finalmente, um objetivo maior foi verificar os coeficientes relacionados às variáveis *dummy*. As mesmas são referentes ao período de análise da aplicação da medida que costuma afetar o comércio no setor, pois tanto o país que procura adotar a medida quanto o que pode ser atingido por ela, tendem a procurar meios de se adaptar ao possível novo cenário de concorrência quanto ao período onde a medida já foi efetivada. Enquanto a primeira (*dd*) possui um valor de 1 para o período de análise do mérito do pedido e 0 para a restante do período, a segunda (*ad*) possui valores nulos para períodos anteriores à aplicação definitiva, e 1 para os o período de vigência do direito definitivo.

3.3.3 Resultados empíricos

Entre as equações testadas para averiguar os efeitos das medidas antidumping contra as importações de calçados chineses³²⁶, destacou-se um Modelo de Regressão pela Origem (MRO). O modelo 3.3 possui as duas *dummies*, relativas ao período de investigação (*dd*) e da aplicação do antidumping (*ad*), a taxa de câmbio real efetiva para a produção de couro e calçados (e), o salário real (y) e as importações de calçados do mundo ($m3$). A variável relativa a produção industrial não foi significativa em nenhum modelo, com fins de reduzir o erro da regressão ela foi removida das estimativas. Pelo mesmo motivo o preço de importação foi excluído o que deixou o modelo sem a elasticidade-preço.

³²⁵ A correta interpretação na magnitude dos efeitos através das variáveis instrumentais deve-se utilizar a fórmula $(e^{\beta} - 1) \times 100$. Para inferir sobre os efeitos do câmbio e da renda, basta interpretar os coeficientes uma vez que eles expressam diretamente a elasticidade da demanda de calçados da China a cada desvio percentual dessas variáveis.

³²⁶ Para as melhores estimativas em um universo de mais de 20 combinações possíveis, ver ANEXO B.

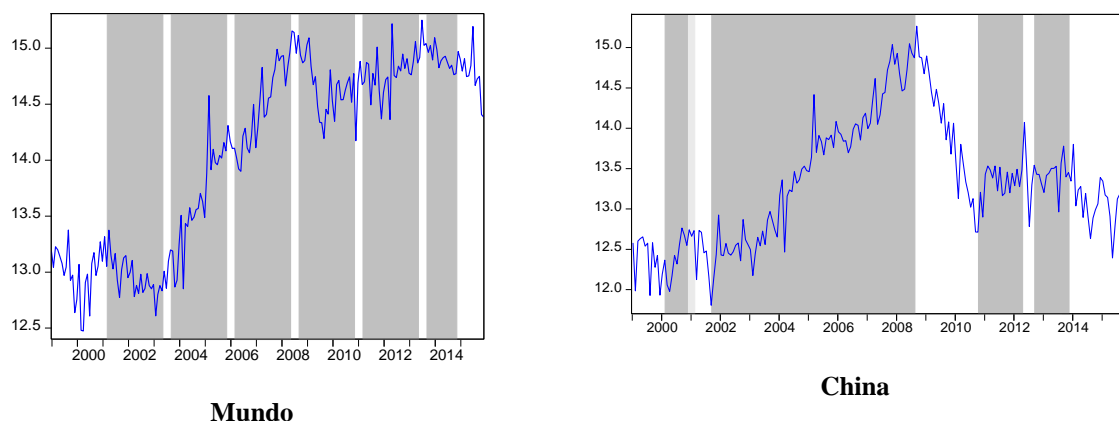
O vetor tendência, embora tenha mostrado uma taxa de crescimento das importações chinesas entre 1999 e 2015, apresentou um pequeno crescimento uma vez que foi inferior a 1% (0,39% ao mês). O parâmetro foi considerado significativo com um nível de confiança de aproximadamente 99%.

Em relação aos efeitos que o antidumping exerce sobre o fluxo comercial de calçados com a China, ambas as *dummies* apresentaram sinal negativo, o que era esperado uma vez que, tanto durante a investigação, quanto durante a aplicação de medidas definitivas, as importações tendem a diminuir devido às medidas aplicadas. Contudo, a *dummy* do período da aplicação da medida definitiva é mais confiável, uma vez que apresentou um desvio do valor real menor que 1%, enquanto o parâmetro relativo ao período de investigação, o teste de significância rejeitou a hipótese nula apenas a 6%.

$$\ln Q_{China} = 0,0039t - 0,2232dd - 0,5811ad - 0,2218lne_t + 1,4963lny_t - 0,1088m3_t + 0,6557\ln Q_{China}(-1) + u_t \quad (3.3)$$

Quanto a magnitude dos efeitos destruição de comércio, o parâmetro relativo ao período de investigação apresentou uma queda na média de importação de 25% em relação à média do período como um todo. Já nos cinco anos de vigência do direito definitivo (2010-2015), a destruição de comércio alcançou 79%. Como os parâmetros foram significativos, é possível inferir que o efeito destruição de comércio ficou caracterizado no caso dos calçados brasileiros importados da China.

Quando comparado com o caso estudado em Andersson e Thuresson (2008), que trataram do fluxo de calçados e da imposição de direitos AD contra as exportações chinesas para o mercado europeu, o “efeito Brasil” foi ligeiramente inferior aos 84% de queda no comércio encontrado para as importações de calçados na UE – vale ressaltar que na UE o direito não vigorou por cinco anos. A destruição de comércio é melhor visualizada com o auxílio da figura que segue.

Gráfico 3.6 – Importações Brasileiras de Calçados (1999-2015)*

Fonte de dados brutos: Aliceweb (2016).

Notas:

* – Totais e países selecionados, em número de pares. Séries foram dessazonalizadas e apresentam os valores em log dos números índices.

O encerramento de um ciclo de crescimento de importações da China, que durou 84 meses, foi interrompido um mês antes da aplicação do direito provisório (Resolução n°. 48/2009). A inversão da tendência de alta nas importações de calçados chineses aconteceu em agosto de 2008 (ver tabela 3.12 que segue), e encerrou um ciclo de expansão das importações de 84 meses de alta (iniciado em setembro de 2001). Esse efeito também foi confirmado pelo MDIC, que ao analisar os períodos de julho de 2009 a junho de 2015, relatou que o volume das importações originárias da China diminuíram 66,1% (BRASIL, 2016).

Observando os determinantes da importação de calçados da China, a elasticidade do parâmetro referente à taxa de câmbio apresentou sinal negativo, o que seria igualmente esperado, pois seu aumento causa uma desvalorização da moeda, e, portanto, diminui o poder de compra no estrangeiro. Tomando as importações de calçados da China, cada 1% de aumento na taxa de câmbio causaria um decréscimo na demanda de $-0,22\%$. Esse padrão pouco elástico das importações de calçados chineses define certa dependência do mercado brasileiro por calçado importado, assim como afasta a possibilidade de que a variável câmbio seja o principal determinante dessas importações.

Dentre os parâmetros, o referente à renda (ao salário real) apresentou sinal positivo conforme o esperado. Portanto, entende-se que o aumento da renda torna possível comprar mais calçados, tanto dos produtores nacionais quanto dos estrangeiros. No caso, a elasticidade de longo prazo é de $1,5\%$, caracterizando um bem superior nesse modelo, pois um aumento de renda é repassado em forma de consumo mais que proporcionalmente.

Tabela 3.11 – Ciclos de expansão e retração das importações brasileiras de calçados com origem na China (2001-2015)

Expansão					Retração				
Ano	Mês	Ano	Mês	Média	Ano	Mês	Ano	Mês	Média
–	–	–	–	–	1999	Mai.	2002	Fev.	34
2000	Fev.	2000	Nov.	10	2000	Nov.	2001	Set.	11
2001	Set.	2008	Ago.	84	2008	Ago.	2010	Out.	27
2010	Out.	2012	Abr.	19	2012	Abr.	2012	Set.	6
2012	Set.	2013	Nov.	15	2013	Nov.	2013	Mai.	19
Duração Média: Vale->Pico:				32	Pico->Vale:				19,4

Fonte: Resultados baseados na rotina Bry e Boschan (1971).

Partindo para a análise do desvio de comércio, o parâmetro referente às exportações vietnamitas e indonésias foi testado, contudo o modelo com as importações do mundo (m_3) apresentou a maior aderência. Para surpresa, ao final da pesquisa, os parâmetros estimados para o desvio na direção do Vietnã não foram significativos, ao passo que para a Indonésia, Modelo 3 (em ANEXO B), todas as estimativas foram significativas. No modelo 5.3, o de melhor aderência, o sinal relacionado ao parâmetro m_3 apresentou sinal negativo conforme o esperado, pois um aumento nas importações de calçados de terceiros tende a ocupar um espaço antes mantido pela China. O parâmetro, mesmo com baixa magnitude, foi significativo ao rejeitar a hipótese nula a 5%. Vale ressaltar que em Andersson e Thureson (2008) o desvio de comércio também foi encontrado, mas os parâmetro não foi significativo.

Outro sinal da ocorrência do desvio pôde ser vista na Resolução que deferiu a renovação da aplicação de medidas antidumping contra os calçados chineses. O DECOM ao analisar os períodos de julho de 2009 a junho de 2015 mostrou que o volume das importações de calçados das demais origens não sujeitas ao direito antidumping em questão tiveram um aumento de 140,7% (BRASIL, 2016). “Esse movimento foi influenciado, principalmente, pelas importações originárias dos dois maiores fornecedores de calçados ao Brasil durante o período em análise: Vietnã e Indonésia”. Com relação ao Vietnã, o acréscimo registrado atingiu 245,2%, já para as importações com origem na Indonésia aumentaram 221,8% nesse mesmo intervalo de tempo, isto é, “as importações de calçados brasileiras originárias destes dois países representavam 38,3% do total das importações brasileiras de calçados” em julho de 2009 e passaram a representar 80,1% desse total em junho de 2015 (BRASIL, 2016).

Por fim, a comparação dos modelos se deu pelo desvio-padrão uma vez que modelos de MQO e MRO os coeficientes de ajustes não são equiparáveis³²⁷ entre si. O teste Durbin-

³²⁷ Para uma discussão de modelos de MQO e MRO, ver Eisenhauer (2003).

Watson mostrou não haver problemas de autocorrelação (Estatística de Durbin-Watson; 2,3158). No teste do resíduo³²⁸ da regressão, Jarque-Bera, aceitou-se a hipótese nula de normalidade com uma significância de 95%.

Finalmente, as séries utilizadas apresentaram raiz unitária, isto é, são integradas de primeira ordem. Quanto da verificação do equilíbrio de longo prazo, o resíduo da regressão quando testado foi estacionário. Portanto, o modelo estimado foi estimado com variáveis integradas de ordem I (1) que são cointegradas entre si (ver ANEXO C). No mesmo anexo também se encontram os testes de raiz unitária para o resíduo (Tabela C.2), bem como o teste de Engle-Granger para cointegração (Tabela C.4) – e de Johansen para o vetor de cointegração (Tabelas C.4 e C.5).

³²⁸ Para maiores detalhes, ver ANEXO C.

4 MEDIDAS ANTIDUMPING CONTRA OS CALÇADOS CHINESES: DO APOGEU À CRISE NA INDÚSTRIA CALÇADISTA

O complexo coureiro-calçadista foi e continua sendo de grande importância para economia brasileira. As exportações de calçados são responsáveis por parte do superávit da balança comercial, mas ano após ano vêm perdendo representatividade na pauta brasileira. Conforme Reis (1991), em 1980 os calçados respondiam por 2,03% do valor total exportado. Em 2016, as exportações de calçados alcançaram aproximadamente um bilhão de dólares, valor suficiente para contribuir com cerca de US\$671 milhões para o saldo comercial do referido ano fiscal³²⁹, montante que representou apenas 0,54% do valor total exportado pelo Brasil.

Segundo Guidolin et al. (2010), o setor de calçados faz parte das indústrias tradicionais, isto é, é um setor predominantemente intensivo em trabalho e que ainda mantém traços artesanais durante alguma das etapas do processo³³⁰ de produção. Portanto, além de ser um gerador de divisas, a indústria calçadista é importante para o emprego no país. Conforme os dados de 2015 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a cadeia produtiva foi responsável por mais de 600 mil empregos diretos, o equivalente a 0,66% do emprego formal³³¹ no Brasil.

O ano de 2015 marcou o quinto ano sob proteção da aplicação de direitos antidumping sobre os calçados chineses. É interessante notar que após cinco anos de vigência, o cenário continua sensível. Segundo a ABICALÇADOS (2016, p. 5), o “ano de 2015 foi um teste à sobrevivência do setor calçadista [com] queda em todos os indicadores de performance”. O

³²⁹ Segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior (MDIC) o ano de 2016 encerrou com um superávit comercial recorde de US\$47,7 bilhões, contra US\$19,7 bilhões computados no ano imediatamente anterior. Em termos de representatividade, considerando os calçados, o saldo comercial de calçados recuou de 2,42% do superávit de 2015 para cerca de 1,37% em 2016 (certamente a base de comparação é muito diferente entre os anos).

³³⁰ Guidolin et al. (2010) lembram que a produção de calçado possui duas partes, o cabedal, que protege a parte superior do pé e, o solado, parte que protege a sola do pé além de propiciar estabilidade e equilíbrio. Quanto aos tipos, os autores sugerem uma divisão em quatro grupos principais, a saber: injetados, sintéticos, de couro ou têxteis. O primeiro, é produzido com pouca necessidade de mão de obra uma vez que cabedal e solado saem unidos por uma máquina e, praticamente, acabados. Já os demais tipos, que precisam da união de ambas as partes, o processo de produção pode ser dividido em até cinco etapas. A modelagem e o corte são etapas que possuem certa tecnologia empregada no processo, ao passo que a costura, a montagem e acabamento final são relativamente intensivos em trabalho e demandam mão de obra. Conforme Cunha (2008), essa fragmentação do processo produtivo é um dos fatores que viabiliza o deslocamento geográfico da produção em níveis nacional e internacional. Além de, sobretudo, favorecer a organização da produção em redes na forma de Aglomerados Produtivos Locais (APL) ou em estruturas de subcontratação e compartilhamento da produção.

³³¹ Para a estimativa considerou-se os dados de 48,1 milhões de empregos formais, base MTE/RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) sendo a parcela coureiro-calçadista dividida entre curtumes (35.026 empregos) e indústria de calçados (em torno de 283.065 empregos), desconsiderando a produção de máquinas e equipamentos para o setor.

relatório da associação de classe apontou o fechamento de 25 mil postos de trabalho³³², uma redução de 10% no valor das exportações e a queda de 8,6% no volume de varejo. Segundo a entidade, o resultado negativo foi em parte fruto do Custo Brasil³³³, da redução da demanda mundial – com consequente queda dos preços – e da crise política no governo Dilma Rousseff/Michel Temer.

Conforme os dados do relatório, o mercado doméstico foi responsável pelo consumo de 87% do total³³⁴ produzido. Considerando a população e o montante produzido em 2015, o Brasil possui um consumo per capita de 4,1 pares/ano de calçados. O país ocupa a posição de terceiro maior produtor mundial de calçados, atrás apenas da China e da Índia, os quais juntos responderam por mais de 70% dos calçados que foram produzidos no período (ABICALÇADOS, 2016). Em função do tamanho do mercado consumidor, o Brasil é um dos maiores consumidores de calçados, atrás de da China, Índia e Estados Unidos da América.

Em relação aos valores exportados, o Brasil ocupava a posição de número 18 entre os maiores exportadores. Por sua vez, segundo a ABICALÇADOS, a China sozinha exportou cerca de 42% do valor total comercializado em 2014. De outro lado, entre os principais importadores figuram os países da *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD), destacando-se os Estados Unidos, a Alemanha e o Japão, que juntos absorveram cerca de 36% das importações mundiais em 2014.

A literatura especializada no setor³³⁵ aponta que a indústria brasileira, quando comparada com outros produtores mundiais de calçados, enfrenta problemas de competitividade relacionados a questões de custos e tecnologia. Além desses determinantes estruturais, a indústria nacional padeceu de sérios problemas conjunturais associados ao processo de abertura comercial e às idiossincrasias macroeconômicas. Este cenário pautou um caminho tortuoso, sobretudo nos anos 1990 e na primeira metade dos anos 2000, no qual o calçado brasileiro paulatinamente perdeu espaço no mercado doméstico e internacional.

³³² Quando contrastados com os dados do MTE, existe uma divergência uma vez que o emprego na preparação de couros e fabricação de calçados, entre 2014 e 2015, registrou o fechamento de 1.611 e 4.571 postos de trabalho, respectivamente.

³³³ Para a ABICALÇADOS (2016, p. 5) o Custo Brasil refere-se a “uma das mais altas cargas tributárias entre os países emergentes, um sistema de exportação burocratizado, uma logística ineficiente e cara, uma legislação trabalhista arcaica e inflexível, entre tantos outros que fazem parte do Custo Brasil.”

³³⁴ Conforme dados da ABICALÇADOS (2016), em 2015 foram produzidos 944 milhões de pares de calçados, contra 998 milhões do ano anterior. O consumo doméstico recuou de 905,4 milhões de pares atingidos em 2014 para cerca de 853,3 milhões de pares em 2015.

³³⁵ Quanto a literatura, ressaltam-se as pesquisas de Costa (1978), Lagemann (1986), Reis (1991), Schneider (1996), Gorini e Siqueira (1999), Andrade e Corrêa (2001), Anderson (2001), Santos et al. (2002), Costa (2002), Cunha (2008), Guidolin e Costa (2010) e Costa (2012).

Em 31 de outubro de 2008, a Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (ABICALÇADOS) protocolizou no Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC) um requerimento para a investigação de práticas desleais de comércio. O objeto da petição apontava as importações de calçados com origem declarada da China e do Vietnã³³⁶. O pedido foi embasado nos fatos de que houve um aumento significativo das importações seguido da queda nos preços dos calçados importados que, por sua vez, trouxe uma série de danos para a cadeia coureiro-calçadista nacional.

Esse pedido representa apenas uma ínfima parcela no universo de medidas antidumping que incidem sobre o comércio mundial de bens, uma vez que essas estão historicamente concentradas sobre produtos da indústria química e metal-mecânica. Tampouco se trata da primeira investigação dos calçados chineses, uma vez que no Brasil e na Argentina a quantidade de posições cobertas por antidumping contra a China são superiores aos demais produtos³³⁷. Contudo, entre todas as medidas temporárias impostas sobre o fluxo comercial, considerando números e valores, os calçados são pouco representativos diante de um universo muito mais complexo das indústrias supracitadas, cujas condições da estrutura de mercado e dado o alto grau de diferenciação de produtos listados nas nomenclaturas aduaneiras determina.

Antes do Brasil, em idos de 2005, houve uma investigação semelhante para as importações europeias levada a cabo com 40% da indústria de calçados da Comunidade Europeia³³⁸. Pelo baixo apoio, o pedido enfrentou forte resistência interna dos membros do Bloco, bem como por parte das firmas exportadoras citadas na petição. A indústria calçadista europeia é mais complexa que a brasileira, uma vez que está dividida entre uma série de países que são produtores de calçados, enquanto outros são detentores de marcas globais. A diferença nos objetivos entre os países membros do Bloco europeu serviu de base para o conflito de interesses em relação a imposição de medidas AD.

³³⁶ Em correspondência protocolizada no MDIC em 24 de dezembro de 2008, a ABICALÇADOS solicitou a exclusão do Vietnã de sua petição. O produto objeto está caracterizado na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) dentro da Seção XII – Calçados, Chapéus e Artefatos de uso Semelhante, na posição (4 dígitos) que compreende o intervalo entre 6402 e 6405. Estas posições representam: outro calçado com sola exterior e parte superior de borracha ou plásticos (6402); calçado com sola exterior de borracha, plásticos, couro natural ou reconstituído e parte superior de couro natural (6403); calçado com sola exterior de borracha, plásticos, couro natural ou reconstituído e parte superior de materiais têxteis (6403); e outros calçados (6405).

³³⁷ BID (2016), considerando as medidas aplicadas pelo Brasil contra a China, a quantidade de posições tarifárias cobertas é de 26 nos calçados, 24 nos metais e suas manufaturas, 14 nos produtos químicos, 13 nos têxteis, entre outros.

³³⁸ Dunoff e Moore (2014) mostraram que um caso onde não existe apoio maciço da indústria peticionária, pode gerar divergências internas. Além da divergência na indústria, o caso foi levado ao *Dispute Settlement Understanding*, no qual a China (parte reclamante dos direitos AD) contestou a forma do cálculo (o caso pode ser visto no relatório DS405).

No caso do Brasil, a indústria doméstica, representada pela ABICALÇADOS, contou com o apoio de sindicatos das indústrias calçadistas de todo Brasil. Ainda em 2015, a entidade de classe respondia por 70% da produção nacional de calçados, predominantemente formada por médias³³⁹ (40%), micro e pequenas empresas (35%), enquanto as grades respondiam por 25%. A única resistência neste caso veio das grandes marcas de calçados esportivos, no que ficou conhecido por Movimento pela livre Escolha³⁴⁰ (MOVE). “Foi um barulho tremendo, principalmente, da Nike, Asics, Adidas e Puma [e] o problema todo é o tênis³⁴¹” e não o calçado de couro.

Segundo a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), na época a entidade ainda era representativa, isto é, ela representava

[...] praticamente a totalidade da produção brasileira de calçados³⁴². Nos termos do § 3 o do Art. 20 do Decreto nº. 1.602, de 1995, para fins da análise de abertura de investigação, considerou-se que a ABICALÇADOS possui representatividade para atuar em nome dos produtores nacionais de calçados.³⁴³ (BRASIL, 2008, p. 8)

A investigação foi deflagrada concomitante a consolidação da migração regional da produção em direção ao Nordeste do Brasil. Por outro lado, a redução dos incentivos governamentais presente nos períodos anteriores desvelou uma realidade diferente dos estágios anteriores. O período em questão foi marcado pelo enxugamento da produção, pela diversificação das exportações e por uma redução do mercado para o calçado brasileiro. Para tanto, a defesa e manutenção do nível emprego no setor um novo formato. Desta vez veio da utilização de um dos instrumentos de defesa comercial via sistema multilateral de comércio.

Antes de abordar o caso do AD aplicado sobre os calçados chineses, pretende-se, em um primeiro momento, apresentar as características gerais do setor, enfatizando os estados e regiões produtoras, o que por sua vez limita uma abordagem dos Aglomerados Produtivos Locais (APL). Portanto, um primeiro objetivo foi esquadriñar a formação e o desenvolvimento do setor no Brasil, partindo de sua consolidação até chegar nas últimas mudanças estruturais ocorridas após a abertura comercial. Procurou-se compreender um

³³⁹ A variável para determinar o tamanho do estabelecimento, seguindo o Sindical (Sindicato da Indústria de Calçados), abrange unidades de produção com até 10 funcionários (micro), de 11 a 50 (pequenas), de 50 a 200 (média) e acima de 200 (grande).

³⁴⁰ A entidade, que é agora conhecida por Apice (Associação pela Indústria e Comércio Esportivo), nasceu em 2010 e congrega as principais marcas esportivas do país. Adidas, Alpargatas, Asics, New Balance, Nike, Oakley, Paquetá, Puma, Sketcers e Under Armour fazem parte da associação.

³⁴¹ Entrevista Welber Barral, ex-secetário de comércio exterior (2007-2011).

³⁴² A alíquota do Imposto de Importação, ou Tarifa Externa Comum (TEC), dos calçados sob análise é de 35%.

³⁴³ Circular SECEX nº. 95, de 29 de dezembro de 2008, que atoziza a abertura da investigação contra os calçados chineses.

pouco mais do período pós-abertura, a fim de poder inferir sobre os principais ajustes no setor frente à concorrência dos países asiáticos. Buscou-se também acrescentar novos elementos para complementar lacunas na literatura especializada, fundamentais para entender a fase vivida nos anos 1990-2000. O objetivo central neste capítulo foi identificar a recorrência de fatores entre os períodos históricos da indústria de calçados. A reprodução, ou não, desses elementos estruturais e conjunturais auxiliaram no desenho interpretativo para entender o que representa a aplicação e manutenção³⁴⁴ dos direitos AD para a indústria calçadista.

4.1 INDÚSTRIA CALÇADISTA NACIONAL: DESENVOLVIMENTO E CARACTERÍSTICAS GERAIS

A produção de calçados no Brasil percorreu uma longa trajetória até que pudesse alcançar o status de indústria. Os descompassos da produção de calçados permite a identificação de diferentes períodos, da evolução do artesanato camponês até a estrutura de firmas. Essa mesma trajetória protagonizou uma série de rompimentos dos processos produtivos, dos hábitos e costumes da sociedade e, também, nas configurações das políticas públicas. Estes períodos são recorrentes uma vez que estão definidos e referendados pela literatura. Contudo, o que se verificou foi que o crescimento da produção de calçados no Brasil encontrou seu pico. Os resultados recentes da indústria suscitam a questão de que o ponto de exaustão, dentro da fase expansão de um ciclo, teria sido atingido.

O primeiro período de expansão foi marcado pelo estágio que vai do surgimento da atividade, ainda em sua forma artesanal, até sua consolidação enquanto indústria voltada para o abastecimento do mercado doméstico (1824-1920). O período foi seguido por uma curta fase de estagnação nos processos inovativos e, também, pela regionalização da produção (1920-1960). O retorno do dinamismo aconteceu entre os anos 1960 e 1980, dada a importância que o setor passou a ter como fonte geradora de divisas. Esse período contou com a introdução de novos processos produtivos e matérias primas que impulsionaram a produção. O lançamento do Plano Real e a abertura comercial demarcaram o fim desse para dar lugar ao quarto período. A exaustão da fase de expansão foi pautada pela dificuldade conjuntural e ajustes estruturais na produção. A concorrência asiática cresceu, e a busca por alternativas acabou na opção pela realocação regional de parte da produção.

³⁴⁴ A Resolução nº 20, de 01 de março, de 2016, prorrogou por mais cinco anos o direito antidumping, bem como em virtude do interesse público reduziu a alíquota para US\$10,22 por par de calçado. Ressalta-se que a margem absoluta de dumping encontrada foi de US\$11,12 por par de calçado. Portanto, o direito antidumping aplicado foi inferior à margem de dumping uma vez que foi considerado suficiente para eliminar o dano à indústria doméstica causado por importações objeto de dumping

Segundo Costa (2002), a indústria de calçados de maneira geral possui características salutaras, isto é, tem uma padrão “nômade”, uma característica determinada pelo custo dos salários, uma vez que muitas etapas da produção são continuam trabalho-intensiva. Quanto a organização, ela é normalmente disposta na forma de aglomerados produtivos, e, portanto, tende a estar concentrada geograficamente.

Entre as mudanças estruturais presentes nas fases da indústria calçadista, o fenômeno da realocação da produção é um elemento fundamental para demarcar períodos. No Brasil, ele aconteceu entre o final dos anos 1940 e o início dos 1950 e voltou a ocorrer no final da década de 1990. A mesma reconfiguração geográfica da produção pôde ser também verificada em escala internacional. Não menos importante foi o papel inovações, que atuam como um segundo elemento estrutural. Este é o caso da mudança da condição de sapataria e oficinas para linhas de produção, das máquinas a vapor para o acesso a energia elétrica, ou mesmo, a evolução da indústria química e de informática, as quais revolucionaram o desenvolvimento e a produção de calçados.

No Brasil, a geografia da produção está dispersa em quatro importantes polos, sendo o mais recente destes localizado no Ceará e na Bahia. A migração para o Nordeste do Brasil se deu via grandes empresas, do Sul e Sudeste, que deslocaram parte de suas atividades produtivas entre o fim dos 1990 e a primeira década dos anos 2000. Portanto, em função de novas estratégias empresariais, marcas como Paquetá, Azaléia³⁴⁵, Dakota, Vulcabrás³⁴⁶, Kawaii, entre outras³⁴⁷, buscaram alternativas fora das regiões produtoras tradicionais. Entre as aglomerações mais tradicionais, destacam-se no Brasil as cidades de Franca, Jaú e Birigui, no estado de São Paulo, além de Divinópolis e Nova Serrana que concentram a produção de Minas Gerais. No Rio Grande do Sul a região do Vale do Rio dos Sinos³⁴⁸ se destaca não somente pela geração de empregos, mas por ter sido precursora na produção e exportação de calçados.

³⁴⁵ Segundo o site institucional, a Azaléia é a maior produtora de calçados femininos no Brasil. Depois de ficar instalada por mais de 50 anos no Rio Grande do Sul, em 2011 encerrou parte das atividades de produção no estado. Contudo, o estado ainda mantém a parte de desenvolvimento de produto em Portão (RS). Sua sede está mantida em Jundiá (SP), e possui outras plantas em Horizonte (CE), Itapetininga (BA), Frei Paulo (SE), além de uma na Argentina (Coronel Suarez).

³⁴⁶ Segundo o site institucional, a empresa teve início em 1958, quando um grupo de cinco sócios juntaram para fabricar e comercializar calçados femininos de produção artesanal, em Parobé (RS). Segundo o site da empresa, tudo começou com a utilização de equipamentos usados e uma produção diária de 10 pares. Somente a partir de 1965 é que o grupo se tornou a Azaleia – a Vulcabrás só veio a juntar-se ao grupo muitos anos depois.

³⁴⁷ Para uma lista completa e detalhada, ver Garcia (2001, p. 22).

³⁴⁸ Engloba as aglomerações produtivas em Porto Alegre, Serra (Gramado e Canela), Lajeado e Estrela, Montenegro e São Leopoldo. Para mais informações sobre o Arranjo Produtivo Local Calçadista Sinos-Paranhana, ver Calandro e Campos (2013).

Embora a produção nacional seja antiga e presente na base da industrialização brasileira, sua formação coincide com a chegada dos primeiros imigrantes alemães e seu estabelecimento nas regiões da serra gaúcha. O primeiro período, por sua vez, apresenta elementos estruturais e conjunturais que determinaram o sucesso do desenvolvimento de uma indústria calçadista no Brasil. Por um lado, as primeiras aglomerações produtivas de calçados surgiram em regiões onde existiam grandes curtumes e oferta de couro. As indústrias puderam fazer uso desta vantagem comparativa, como é o caso do Rio Grande do Sul, da indústria paulista, localizada em Franca³⁴⁹, e em Minas Gerais (Nova Serrana)³⁵⁰.

Um segundo elemento fundamental para a formação dos polos refere-se a mão de obra. As oficinas de artigos para montaria e os curtumes, contaram por um lado, com mão de obra abundante da região, uma vez que eram localidades essencialmente agrícolas. De outro lado, prevaleceu também o “saber fazer” derivado da presença da imigração dos alemães (Rio Grande do Sul) e dos italianos (Franca).

O melhor exemplo da combinação desses dois determinantes é o caso do Rio Grande do Sul. Por um lado, é possível apontar a ligação entre o desenvolvimento da produção de calçados com as características da colonização da região. O Vale do Rio dos Sinos³⁵¹, mais especificamente a região que compreende atualmente a cidade de Novo Hamburgo, se beneficiou de uma grande mudança conjuntural da política brasileira. Após a independência do Brasil, o movimento que iniciou em 1824 deu origem ao que Scheineder chamou de Colônia Velha³⁵². A região recebeu os primeiros imigrantes alemães os quais trouxeram a cultura do artesanato, especialmente artigos de couro para montaria. Portanto, a técnica e a criação dos canais de comercialização dependeram do esforço desses imigrantes³⁵³, uma vez que ela se deu em função do beneficiamento e transformação do couro.

³⁴⁹ Tosi (1998) e Suzigan et al. (2001) lembram que além da ferrovia, a região dependia essencialmente de produtos como o couro, madeira e, principalmente, do café. Já os polos paulistas de Jaú (calçados de couro feminino) e Birigui (calçados infantis) são mais recentes e datam do fim dos anos 1940 e início dos anos 1950. Contudo, esses últimos se utilizaram de outra vantagem comparativa, isto é, inicialmente baseada em atividades agrícolas relacionadas com lavouras de café e cana de açúcar, contaram com uma farta oferta de mão de obra.

³⁵⁰ Segundo Suzigan et al. (2001), os destaques são as cidades de Belo Horizonte, especializada na produção de calçados femininos, e Nova Serrana, que fabrica chinelos, sandálias e tênis adulto/infantil (esportivos, predominantemente sintéticos) com foco no mercado interno. A indústria mineira, mais recente que os polos de São Paulo e Rio Grande do Sul, iniciou as atividades de produção apenas a partir de 1940, alcançando sua consolidação enquanto produtor de tênis esportivos nos anos 1980.

³⁵¹ Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Gramado, Nova Petrópolis, Novo Hamburgo e São Francisco de Paula.

³⁵² Para Schneider (1996) Colônia Velha refere-se às colônias situadas na região sudeste do Rio Grande do Sul, nas regiões do Vale do Rio dos Sinos, Encosta da Serra, Vale do Caí e Taquari. Para o autor, a Colônia Velha compreende também os imigrantes que ingressaram no país até 1890, e que tiveram um sistema produtivo colonial marcado pela agricultura combinada com outras atividades, especialmente, o artesanato.

³⁵³ Para uma maior discussão da mudança de paradigmática no modo de produção da região, ver Schneider

Portanto, o início da produção brasileira data do início do século XIX e teve como berço o estado do Rio Grande do Sul, captaneado pela iniciativa dos referidos imigrantes que se aproveitaram do segundo fator de ordem estrutural. A oportunidade era única na medida em que havia a presença da pecuária da região, primeiramente com as charqueadas e, mais tarde, com os frigoríficos. Dado que nos primórdios os calçados eram basicamente feitos de couro, o fornecimento de matéria prima foi fundamental para o desenvolvimento da produção de calçados. Segundo Tosi (1998), em 1907 havia cerca de 108 curtumes no Brasil espalhados por seis estados, mas concentrados³⁵⁴ no Sul e Sudeste. De fato, a combinação de um mercado promissor, com a técnica e a disposição de uma fonte de peles vacum possibilitaram a produção de calçados via pequenas oficinas e sapatarias, as quais no século seguinte deram lugar à indústria calçadista brasileira.

Conforme Suzigan (1986), até o final de 1860 a produção de calçados era estritamente local, pulverizada entre diversas oficinas e de pequena escala. Ainda segundo o mesmo autor, no início da década de 1870, com o advento da máquina de costura pela indústria local, teve início o processo de fabricação de calçados em linhas de produção. Conforme lembra Costa (2012), a primeira fábrica de calçados no Brasil data de 1888, baseada no Vale dos Sinos e fundada por um filho de imigrante que possuía um curtume e uma fábrica de arreios para montaria. Pouco mais tarde, em São Paulo, Tosi (1998) lembra que entre 1912 e 1913 foi constituída a Sellaria Democrata. Fundada na cidade de Franca³⁵⁵ era especializada em fabricar botas e botinas de couro. Cinco anos antes, em 1907, foi fundada a Alpargatas³⁵⁶ S.A., inicialmente voltada para atender o setor cafeeiro.

Conforme Suzigan (1986), este movimento na direção de uma indústria calçadista se intensificou com o fim da Primeira Guerra Mundial, em especial, com investimentos na importação de máquinas de costura para a produção de têxteis e calçados, embora a produção não tenha abandonado por completo seus traços artesanais. Para Lagemann (1986, p. 72), é no final do século XIX que os curtumes experimentam uma mudança em seu universo, isto é, começaram a se diferenciar os ofícios como “os curtidores, os soleiros, os coreiros e os

(1996).

³⁵⁴ Os curtumes estavam dispostos entre os estados de Minas Gerais (28), Rio Grande do Sul (22), Paraná (22), São Paulo (22), Goiás (5) e Rio de Janeiro (5). Tosi (1998) ressalta que neste levantamento feito em 1907 no estado de São Paulo, os ofícios de calçadista eram em sua totalidade ligados a pessoas que haviam imigrado da Itália.

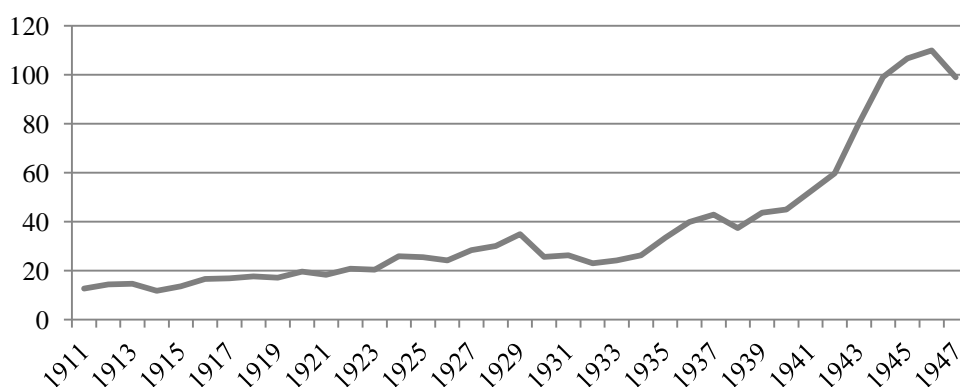
³⁵⁵ Franca ainda conta com a indústria de calçados Democrata, que fabrica calçados masculinos em couro.

³⁵⁶ Seu nome original é Fábrica Brasileira de Alpargatas e Calçados (1907), com produção no distrito da Mooca (SP). O nome de São Paulo Alpargatas Company S.A data de de 1909, uma vez que o produto para venda eram sandálias e lonas na produção cafeeira. Na década de 1930, o controle acionário foi transferido para a empresa argentina, mas em 1948, a São Paulo Alpargatas passou para ao controle do Grupo Camargo Corrêa – maior acionista.

sapateiros.” A expressão indústria não pode ser empregada até 1890, uma vez que a especialização do trabalho não estava completa e a produção continuava baseada em pequenas oficinas dispersas pelo interior da colônia de São Leopoldo (COSTA, 1978).

Segundo Andrade e Corrêa (2001), entre os anos 1920 e 1940, a produção de calçados não conseguiu novos saltos inovativos, uma vez que os calçados continuavam sendo, predominantemente, compostos pelo cabedal, produzido em couro, e preso em solados de borracha. Lagmann (1986) salienta que o advento da energia elétrica nos anos 1920 possibilitou uma sensível evolução da produção de calçados no estado do Rio Grande Sul, uma vez que entre 1921 e 1929 a produção de calçados para crianças e adultos foi multiplicada por dez e cinco, respectivamente. O mesmo aconteceu com a produção brasileira³⁵⁷ como um todo, conforme o gráfico que segue, após os anos 1920 a produção de calçados rompeu a casa dos 20 milhões de pares e manteve uma tendência crescente até meados da Segunda Guerra Mundial.

Gráfico 4.1 – Produção de Calçados no Brasil – milhões de pares (1911-1947)



Fonte: Ipeadata (2017).

Corrêa (2001) esquadrinhou um segundo período, compreendido entre o fim dos anos 1920 e 1960, no qual a indústria foi marcada pela regionalização e falta de inovações significativas nos métodos de produção. A consolidação dos polos no Sul e Sudeste fortaleceu o entrelaçamento da atividade calçadista com os curtumes. Conjunturalmente, essa foi a fase que contou com apoio estatal para a formação da indústria de base, estímulo a exportação de bens, ao mesmo tempo que o desenvolvimento do mercado de trabalho assalariado no Brasil expandiu a demanda por calçados. Desse período datam a fundação de novas fábricas,

³⁵⁷ Tosi (1998) coloca esse fator de mudança estrutural como fundamental para o desenvolvimento da atividade em São Paulo e não na capital do país. Em 1907 o Rio contava com 57 fábricas de calçados enquanto São Paulo possuía apenas 9. Para o autor, o fato de o Rio de Janeiro contar com máquinas a vapor em sua maioria, deu a São Paulo certa vantagem uma vez que as fábricas contavam com a utilização de energia elétrica.

que surgiram em diferentes regiões de São Paulo, nas cidades de Jaú e Birigui, e, também, em Minas Gerais (Nova Serrana).

O rompimento da fase teve três determinantes importantes, em sua maioria, de ordem estrutural. Primeiramente, houve o alargamento da gama de matérias-primas utilizadas com o desenvolvimento da indústria química entre os anos de 1950 e 1990. A introdução de modelos sintéticos e injetados³⁵⁸ alterou a base produtiva tradicional, bem como catapultou a produção nacional de calçados. A inovação do processo através do aprimoramento do CAD/CAM³⁵⁹ alterou por completo as etapas “de criação, modelagem técnica e desenvolvimento de peça, culminando na reestruturação do *layout* das empresas.” (SPOSITO, 2015, p. 178)

O crescimento do mercado interno no período do Milagre Econômico, possibilitou ou até, consolidou o mercado de calçados no Brasil. A partir de 1972, por exemplo, a empresa Azaleia decidiu priorizar o mercado interno. Para Matos (2012) o mercado nacional para a indústria calçadista foi impulsionado pelos investimentos do governo na área esportiva, uma vez que as escolas passaram a ter a Educação Física como disciplina obrigatória – bem como foi incorporada ao uniforme escolar. Nesse sentido, em 1975, a Azaleia lançou a marca Olympikus com o objetivo de conquistar o mercado para o tênis enter jovens e adolescentes.

Em 1986, no interior do Rio Grande do Sul, para rivalizar com as Havaianas (1962) foi lançado o chinelo masculino de tira única Rider. Além da inovação no design do protudo, a Grandene investiu também em propaganda para consolidar o produto³⁶⁰. A Alpargatas, além de produzir as Havaianas, ainda detinha a marca Kichute e Bamba, fabricados apartir da década de 1970.

O aparecimento da inovação nos métodos e materiais possibilitou o desenvolvimento de novos produtos. Com a chegada dos modelos esportivos foi também possível a produção em regiões nas quais a oferta de couro não era abundante, além da redução nos custos nas etapas de corte de matéria prima.

A produção foi ampliada ao longo do território nacional visando o abastecimento do mercado doméstico primeiramente, e seu potencial atraiu políticas de Estado ao longo de diversos Planos econômicos os quais buscaram diversificar a indústria brasileira e incentivar as exportações. Com uma atenção especial para os desequilíbrios do balanço de pagamentos,

³⁵⁸ Em sua maioria os calçados injetados são produzidos à base de Policloreto de Vinila (PVC), borracha Termoplástica (TR), poliestireno e Poliuretano (PU).

³⁵⁹ Sistema criado em 1963, o CAD (*Computer Aided Design*) consiste um projeto digital que pode ser acoplado em máquinas, enquanto o CAM (*Computer Aided Manufacturing*) é a fabricação do produto. O software revolucionou não só a indústria de calçados, mas também a produção de têxteis e produtos da indústria metal-mecânica.

³⁶⁰ O slogan “Dê férias para os seus pés” foi muito popular durante os anos 1990, especialmente porque os comerciais tinham como protagonistas astros do futebol.

parecia natural que o Brasil, enquanto um grande produtor, poderia se tornar também um exportador. Portanto, a busca de superávits comerciais com a exportação de calçados, a fim de aliviar a pressão do balanço de pagamentos, foi um segundo fator, desta vez conjuntural, que promoveu a internacionalização e fortaleceu a produção de calçados.

Foi nesse período que o Brasil galgou espaço entre os exportadores de calçados. Segundo Costa (2012), a empresa Strassburguer realizou a primeira exportação de calçados em 1968. As sandálias do tipo Franciscana³⁶¹ tiveram como primeiro destino os Estados Unidos, país que se tornaria o maior mercado para os calçados brasileiros. Logo as exportações chegaram na Inglaterra, e as sandálias passaram a responder por pedidos de uma grande rede, a British Shoe Corporation, que possuía duas mil lojas na Grã-Bretanha. Segundo Schneider (1996, p. 307), “entre 1970 e 1974, mais 90% das exportações gaúchas de calçados” teve como destino os Estados Unidos.

O vetor endógeno não foi menos importante uma vez que somou outros catalisadores na figura de uma série de incentivos fiscais e creditícios concedidos pelo governo no período. A política cambial, por exemplo, via sistema de minidesvalorizações³⁶² cambiais perdurou de agosto 1968 a fevereiro de 1990. Esse cenário além de consolidar a indústria favoreceu o fortalecimento dos aglomerados produtivos locais e elevou os ganhos de escala. Schneider (1996) acredita que somente a partir do início da década de 1970 o setor coureiro-calçadista assumiu traços industriais, uma vez que foi introduzida a produção em larga escala – exportação – e o uso de mecanização nas linhas de produção.

O terceiro e último fator, se não o mais importante, consolidou a indústria de calçados no Brasil. Por ser um processo produtivo intensivo em mão de obra, e não dependente de qualificações especiais, a indústria mundial teve sua geografia deslocada entre 1960 e 1980. Esse deslocamento favoreceu e estimulou a produção de calçados no Brasil e em outros países em desenvolvimento.

Costa (2002) sublinha que a atividade calçadista por ser “nômade” tende a se deslocar no espaço na busca por menores custos salariais e mão de obra abundante. Segundo o autor,

³⁶¹ Em entrevista, o empresário Cláudio Ennio Strassburger contou que apostou nas sandálias do tipo Frei Franciscano após ter feito viagens em feiras no Estados Unidos e Inglaterra (SANTOS, 2015). Ele conta que na época a demanda era por esse tipo de calçado, o qual ele ainda não fabricava, mas que desenvolveu o produto para ter acesso aos mercados. O grupo Strassburguer chegou a ter 15 fábricas e a gerar 5,5 mil empregos diretos e mil indiretos, mas como outras grandes empresas fechou as portas em 1997.

³⁶² Segundo Suplicy (1974), as desvalorizações deveriam considerar a situação corrente do balanço de pagamentos, o total das reservas externas acumuladas e a posição da dívida externa. “Entre agosto (exclusive) de 1968 e dezembro de 1972, a taxa de câmbio oficial foi ajustada 35 vezes, a intervalos variando de 14 a 80 dias. O intervalo médio foi de 45 dias e o índice de variação médio de 1,5%.” (SUPLICY, 1974, p. 5)

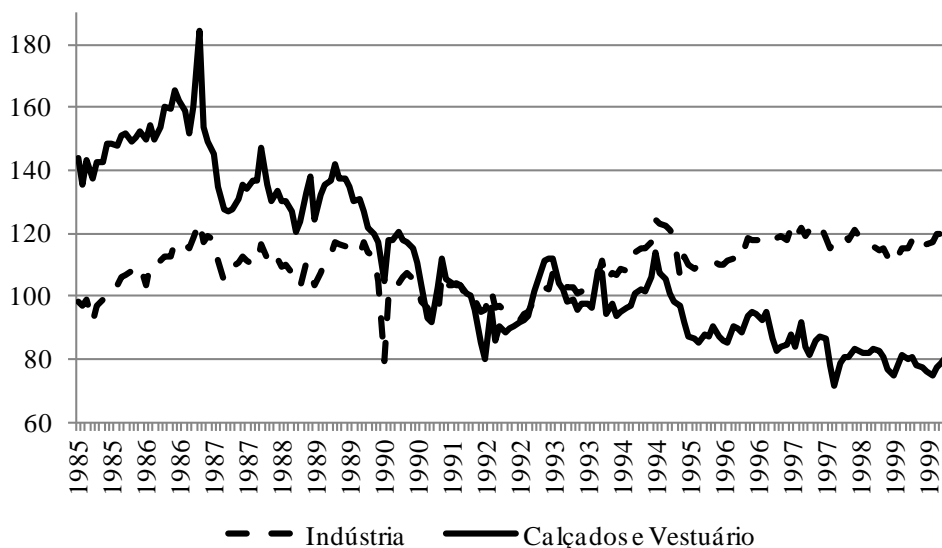
os desdobramentos pós-Segunda Guerra elevaram as taxas de crescimento no emprego dos países de industrialização avançada, o que por sua vez gerou o aumento no custo com mão de obra e a escassez de trabalhadores. Como exemplo, o autor salienta que nos anos 1960 os Estados Unidos importavam apenas uma pequena parcela de calçados, ao passo que nos 1970 a produção americana respondia por apenas 10% do consumo doméstico. Na segunda metade da década de 1980 os Estados Unidos já ocupavam a posição de maior importador mundial de calçados.

Da mesma maneira que os países do leste asiático, o Brasil passou a figurar como um importante fornecedor de calçados a partir dos anos 1970. Segundo Guidolin et al. (2010, p. 152), “as mudanças na geografia da produção de calçados estão relacionadas, principalmente, às diferenças de custos do fator trabalho”. O autor vai ao encontro de Costa (2002, p.20), pois “pese a contribuição desses fatores adicionais, o custo de produção, em última instância, foi e continua sendo o elemento definidor da competitividade dos calçados”. Portanto, não é surpresa que após a mudança estrutural da produção nos 1980, somaram-se ao novo grupo de exportadores países como o Vietnã e Indonésia, os quais têm em comum mão de obra abundante e de menor custo.

Reis (1991) defende que enquanto os anos 1980 foram conhecidos por ter sido uma “década perdida”, mas essa realidade não se aplica à indústria calçadista. O autor salienta a importância de fatores exógenos, como a redistribuição mundial da produção de calçados a qual favoreceu as exportações do Brasil. Para o autor, a interação desses fatores não deixou a indústria “perder” a década. Conforme os dados do gráfico 4.2, ainda que os dados sejam limitados³⁶³, ilustram um desempenho superior ao índice agregado da indústria. A produção brasileira de calçados e vestuário, entre 1985 e 1990, apresentou um nível de utilização da capacidade instalada superior à indústria brasileira.

³⁶³ O IBGE não contava com séries anteriores ao ano de 1985. Ainda, não havia uma série para o período que fosse estimada apenas para a produção de calçados, sem considera as a indústria de vestuário e artigos de viagem.

Gráfico 4.2 – Índice* da Produção Industrial no Brasil e Produção de Calçados (1985 – 1999)



Fonte: IBGE - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física (2017).

* – Índice de base fixa mensal com ajuste sazonal (Base: média de 1991 = 100)

Conforme Reis (1991), entre 1980-1989, a produção destinada ao mercado interno cresceu cerca de 1,74% ao passo que as exportações atingiram um crescimento médio de 15,91%³⁶⁴. O autor também concorda que a política comercial e o lado fiscal das ações governamentais foram igualmente fundamentais. Com um objetivo de gerar superávits comerciais, diferentes segmentos exportadores foram beneficiados. Na ausência de compromissos internacionais, a lógica liberal foi neutralizada pela política comercial restritiva sobre a importação de bens. A indústria de calçados também recebeu condições fiscais e de câmbio. O sistema de minidesvalorizações foi alterado somente com os planos de estabilização na primeira metade dos anos 1990.

A figura acima também mostrou que o pico de produção do setor, coincidiu com fevereiro de 1987. Os anos seguintes registraram uma retração significativa, acentuada ao longo dos anos 1990. Após a abertura comercial e a implantação do Plano Real, as trajetórias dos indicadores se inverteram, uma vez que a produção de calçados e vestuário não manteve o mesmo desempenho, embora as exportações tenham crescido até o final dos anos 1980. A reforma tarifária do governo Sarney, o abandono dos controles discricionários efetuados via CACEX para importações e da política de minidesvalorizações com o governo Collor alteraram a proteção efetiva da indústria.

Antes da reforma tarifária, Abreu (2002) estimou uma tarifa efetiva para o setor na casa de 96,9%, sendo a média da proteção efetiva brasileira estava em 77,1% em 1987. No

³⁶⁴ Dados compilados por Reis (1991).

ano seguinte, a proteção recuou para 39,8%, até alcançar seu fundo em 1993, quando a proteção chegou em 15%, seu valor mínimo pós-abertura comercial. O autor chamou a atenção para os setores mais protegidos no início do programa de liberalização em 1987, no qual além dos calçados, se destacavam a produção de automóveis, de têxteis, de produtos de borracha e açúcar. Se esse movimento abriu o mercado para as importações, os números da tabela que segue representam a evolução das exportações de calçados. O número de pares passou de quase 49 milhões em 1980, para cerca de 143 milhões no primeiro ano da década seguinte.

Tabela 4.1 – Brasil – Série histórica de exportações (1970-1990)

	1970	1975	1980	1985	1990
Pares (Milhões de pares)	4	35	49	133	143
Valor nominal (Milhões de US\$)	8	165	387	907	1.107

Fonte: Costa (2002), ABICALÇADOS (vários anos) e Brasil (2017b).

Portanto, houve um deslocamento da fabricação de calçados das economias desenvolvidas em direção a países com menor desenvolvimento relativo. Na medida em que o setor é sensível aos custos de produção, assim como à relação de taxas de câmbio/salários, o deslocamento geográfico é um movimento característico no mercado mundial. Conforme os dados da tabela 4.2 sugerem, já no final dos anos 1980 predominam entre os produtores e exportadores, países de economias menos desenvolvidas, ao passo que os mercados de destino eram compostos por países da Comunidade Europeia, Estados Unidos e Rússia.

Tabela 4.2 – Mercado internacional de calçados em 1987 – milhões de pares/ano

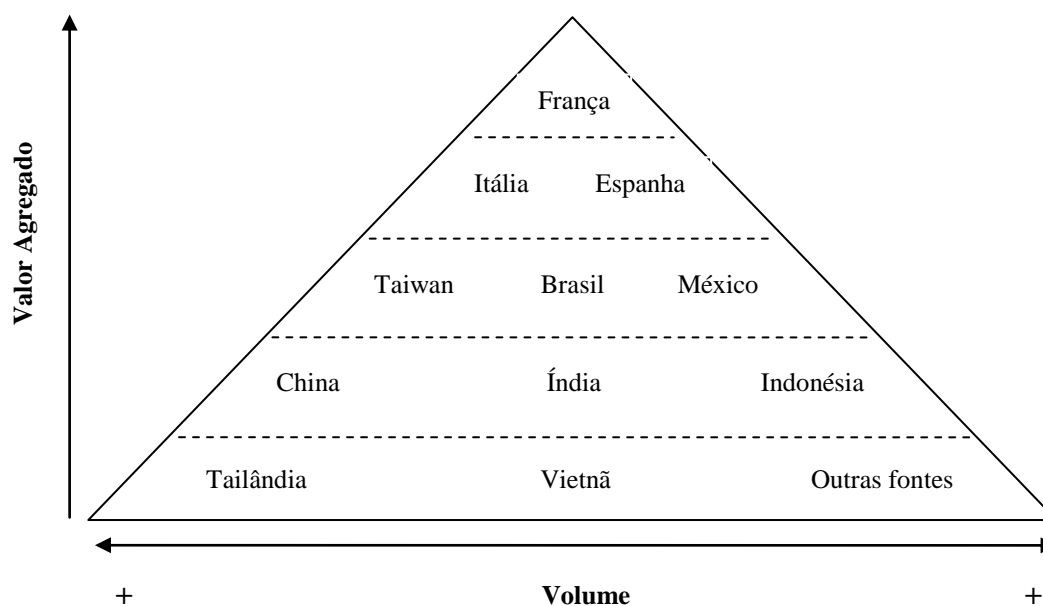
Maiores produtores		Maiores exportadores	Maiores importadores
1° China	(1,530 bilhões)	1° Taiwan	Estados Unidos da América
2° Rússia	(1 bilhão)	2° Itália	República Fed. da Alemanha
3° Taiwan	(660 milhões)	3° Coreia do Sul	Hong Kong
4° Brasil	(550 milhões)	4° Hong Kong	França
-		5° China	Rússia
-		Brasil (139 milhões)	-

Fonte: Reis (1991), baseado em dados da CACEX.

Guidolin et al. (2010) lembram que os países desenvolvidos ainda concentram uma parcela desse mercado ao conservar as etapas de maior valor agregado. Portanto, a criação, o design, o marketing, bem como a cadeia de fornecimento por meio de empresas com marcas globais de produtos ou empresas de varejo foram mantidas. Nesse grupo, Guidolin et al. (2010) incluíram países como a França, que centralizou o design, criação de moda e a

confeção de produtos voltados para o mercado com alto valor agregado – o mercado do luxo. A Itália e a Espanha, por sua vez, possuem redes de varejo que oferecem moda e design igualmente. Ainda, países como a Inglaterra e a Alemanha detêm uma série de marcas esportivas, com grande capacidade de inovação e propaganda. A figura que segue exemplifica alguns casos, sem esgotar a gama de países que participam do mercado mundial de calçados.

Figura 4.1 – Segmentação dos países produtores de calçados



Fonte: Guidolin et al. (2010).

Reis (1991) salienta em meio a esse processo, a produção brasileira manteve suas características fundamentais do período anterior, isto é, permaneceu fortemente regionalizada e com altos índices de concentração. Até o final dos anos 1980, segundo dados do autor, cerca de 80% da produção brasileira de calçados ainda estava concentrada nas Regiões Sul e Sudeste.

Na década de 70, o calçado brasileiro passou a ter expressiva importância na pauta de exportações nacionais. Com esse desenvolvimento, os setores de máquinas, equipamentos, artefatos e componentes se implantaram no Rio Grande do Sul, contribuindo para o avanço tecnológico do setor coureiro-calçadista. Ainda dentro do terceiro período, a década de 80 foi marcada pela introdução de técnicas organizacionais, tais como controle de qualidade, planejamento e controle da produção, e por técnicas produtivas (processo de produção, novas tecnologias e equipamentos informatizados). (CORREA, 2001)

Salienta-se ainda uma segmentação existente no Brasil, uma vez que a produção está dividida entre calçados femininos, masculinos, infantis e esportivos. Conforme Santos et al. (2002), as regiões tradicionais compreendem o Vale do Rio dos Sinos (RS) e Jaú³⁶⁵ (SP) que produzem calçados femininos. Já Franca³⁶⁶ e Birigui³⁶⁷ (SP) são polos produtores de calçados masculinos e infantis, respectivamente. Mais recentemente, o polo de Nova Serrana³⁶⁸ (MG), começou a operar com a produção de tênis nos anos de 1980.

Os dados que seguem ilustram a citação de Correa (2001), pois o ritmo de crescimento das exportações é mais acentuado que a evolução da produção brasileira. O desempenho dos anos 1970 até o início de 1990 chama a atenção, mas tanto a produção como as exportações (de 176 milhões de pares exportados e 894 milhões de pares produzidos) atingem seu máximo na primeira metade dos anos 2000.

Tabela 4.3 – Brasil – Série histórica de exportações importações e produção (1970 – 2015)

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Pares (Milhões de Pares)	4	35	49	133	143	138	163	176	143	123
Valor (Milhões de US\$)	8	165	387	907	1.107	1.414	1.547	1.869	1.484	957
Produção	-	-	430	550	509	543	530	762	894	877
Importação					1,5	4,5	5,3	16,7	27,2	33

Fonte: Costa (2002), ABICALÇADOS (vários anos) e Brasil (2017b).

³⁶⁵ Concentrada no oeste de São Paulo e voltada para a produção de calçados femininos, esse polo data de 1950. Para mais detalhes da evolução histórica, ver Alves (2006).

³⁶⁶ Para entender a formação do complexo de Franca, ver o trabalho de Suzigan et al. (2001), bem como outros que estão disponíveis uma vez que os autores possuem uma série de estudos cujo foco eram os Arranjos Produtivos Locais e sugestões de políticas públicas. Conforme Suzigan et al. (2001, p. 272-318) a indústria calçadista de Franca, assim como no Vale dos Sinos, se beneficia do que os autores chamaram de “vantagem competitiva derivada das economias externas locais e da ação conjunta”. Foram apontados três motivos fundamentais, a saber: “amplas inter-relações produtivas (*linkages*) dentro da cadeia produtiva”; “forte concentração de mão-de-obra” qualificada/especializada e “contínuos *spillovers* de conhecimento, que caracterizam o que Alfred Marshall chamou de ‘atmosfera industrial’”.

³⁶⁷ Souza (2003) data o início da segmentação da indústria em Birigui. Em 1958 aconteceu a implantação da primeira fábrica inteiramente voltada a produção de calçados infantis denominada Ramos & Assumpção. Segundo o autor, o motivo da escolha do calçado infantil pelos investidores ocorreu porque na época a cidade de Franca era especialista em calçados masculinos, Jaú produzia sandálias femininas e o estado do Rio Grande do Sul era fabricante de sapatos femininos. Portanto, a única opção foi o segmento de calçado infantil, uma vez que esse ainda exigia menor capital. Para mais detalhes da evolução recente do Arranjo Produtivo Local de Birigui, ver Cicero (2011).

³⁶⁸ Suzigan et al. (2005) salientam que como todos os polos, o início foi com a produção de calçados de couro e sola de borracha. Eram calçados rústicos, como botas e botinas até meados dos anos 1980. A produção tomou um rumo diferente neste mesmo período com a introdução de calçados sintéticos, mais especificamente a produção de tênis. Os autores levantaram uma curiosidade na pesquisa, pois o polo começou fabricando essencialmente tênis copiados de marcas famosas, ou seja, falsificando.

Como a própria tabela 4.3 sugere, as exportações diminuíram, bem como a produção passou por períodos de dificuldades, especialmente, no último quinquênio. Analisando o outro lado da balança, as importações não eram um problema até o início dos anos 1990. A opção pela abertura comercial possibilitou o crescimento do consumo de calçados importados, o qual passou dos 1,5 milhão, em 1999, para 33 milhões em 2015. Diante da realidade, o setor calçadista buscou alternativas para garantir mercado.

A próxima subseção buscou, em um primeiro momento, mostrar como a política fiscal e de crédito, que partiram de todas as esferas do governo, foram fundamentais no processo de suporte do emprego da indústria de calçados. Em menor escala, as mudanças de política comercial também tiveram seu papel para reforçar a defesa do setor. Com o esgotamento das opções de política comercial, a utilização do Acordo Antidumping foi a última solução.

4.2 CRISE E AJUSTES: A REALIDADE DOS ANOS 1990

Como mostrou a subseção anterior, o desenvolvimento da indústria de calçados brasileira não foi um processo linear uma vez que pôde ser dividido em períodos. Os três primeiros³⁶⁹ períodos fazem parte de uma fase de expansão, uma vez que a produção e as exportações seguiram uma trajetória ascendente desde o final da Segunda Guerra Mundial. O quarto e, talvez, o último momento dessa fase, coincide com a perda de dinamismo e mudanças conjunturais que afetaram a indústria calçadista. Assim, a presente subseção pretende discutir e acrescentar novos elementos desse período uma vez que ele representa o encerramento de uma fase.

A mudança do cenário político-econômico expôs o mercado brasileiro à concorrência internacional e deflagrou um processo de reacomodação. Portanto, a literatura é enfática em afirmar que a abertura comercial e os demais aspectos econômicos exigiram ações emergenciais, as quais partiram de dentro do próprio setor industrial, bem como de todas as esferas do governo.

O resumo dos desafios da etapa pós-abertura comercial para a indústria calçadista está em Kume et al. (2001, p. 101), uma vez que o desempenho do setor de calçados do Brasil teve como principais condicionantes a “[...] defasagem cambial e a elevada taxa de juros, ambas

³⁶⁹ Vale lembrar que os referidos períodos da fase de expansão do ciclo [surgimento e consolidação (1824-1920); estagnação e regionalização da produção (1920-1960); e expansão e internacionalização (1960-1980)]. Essa etapa da indústria de calçados não apresentou nenhuma ameaça direta ou retração da produção e emprego, pelo contrário, as mudanças estruturais na produção, que foram recorrentes, impulsionaram a indústria.

decorrentes do Plano Real, a desvalorização das moedas do sudeste asiático e o aumento das vendas de calçados da China no mercado norte-americano.”

As alterações de política macroeconômica da década de 1990 impactaram sobretudo no aumento da concorrência interna, provocada pela importação de calçados chineses. Diante de mudanças conjunturais tão profundas, a indústria buscou superar seus problemas em duas frentes. No tabuleiro doméstico, a procura por alternativas frente à realidade de mudanças repercutiu em um ajuste estrutural na forma da descentralização da produção e pela redução do tamanho das plantas com a adoção do sistema de subcontratação. No plano internacional, as empresas exportadoras vivenciaram o acirramento da concorrência nos mercados cativos do Brasil – leia-se Estados Unidos. A estrutura do fluxo comercial ajustou-se a nova realidade, uma vez que os principais compradores e, também, as importações do Brasil tiveram sua proporção alterada. No plano empresarial, a mudança foi mais profunda em ordem estrutural, uma vez que houve a realocação de parte da produção de calçados. Ao encontro dessas, se somaram políticas governamentais voltadas para o setor.

4.2.1 Mudança no Eixo Sul-Sudeste: a indústria calçadista alcança o Nordeste do Brasil

O impacto da importação de calçados e a perda de participação no mercado externo alteraram profundamente as decisões no plano empresarial. A produção e a geração de empregos diminuiu não só por força do encerramento de postos de trabalho nas regiões tradicionais, mas também pela migração do investimento para outras regiões do país. Na busca pela competitividade perdida, predominou a opção pela redução de custos, priorizando locais com mão de obra abundante e salários inferiores. Parte do processo produtivo deixou o eixo Sul-Sudeste, assim unidades de produção foram instaladas em regiões não tradicionais.

Ao longo dos anos 2000 se consolidou um novo polo de produção, desta vez na Região Nordeste. Mais especificamente, a produção alcançou cidades dos estados da Bahia e do Ceará. Houve também o caso de empresas que, na busca por reduzir custos, deslocaram parte do processo produtivo para outros países, cuja mão de obra teria custos inferiores ao nacional.

Em 2005 a Azaleia alcançou a China³⁷⁰, em Dong Huan, onde passou a produzir 60 mil pares voltados ao mercado dos Estados Unidos. Mais tarde, em 2011, chegou também a Índia com a aquisição de uma fábrica que empregava 10 mil funcionários. A planta era

³⁷⁰ A Azaléia é um caso concreto, que deslocou parte das atividades para a China, contudo a planta encerrou as atividades em novembro de 2006.

voltada para a produção de cabedais a fim de abastecer a demanda do mercado brasileiro de componentes.

O Paraguai³⁷¹ também passou a receber investimentos. A Margseg, fabricantes de calçados de segurança para o trabalho, instalou em 2008 um fábrica na cidade de San Lorenzo. O país tem atraído uma série de fábricas em todos os ramos da indústria, a Penalty, Adidas e Zara, por exemplo, também optaram por produzir no Paraguai.

Esses casos ilustram alguns exemplos de mudança na conduta de parte da indústria brasileira de calçados. O plano empresarial buscou a adoção de novas estratégias baseada em investimentos voltados para o desenvolvimento de produtos e, principalmente, na busca por custos menores com mão de obra. Esta última estratégia foi ao encontro do vetor fiscal. Houve, portanto, uma política deliberada de incentivos fiscais na Região Nordeste do país. A generosidade dos incentivos atraíu grandes empresas, antes localizadas no Vale dos Sinos³⁷² e em São Paulo.

Na busca pela redução de custos, novas plantas de produção, mas não o processo de desenvolvimento e design de produto, foram instaladas no Nordeste³⁷³. Entre os incentivos identificados podem ser citados o “novo” sistema de produção baseado na implantação de cooperativas de trabalho ou subcontratação; os incentivos fiscais oferecidos pelos governos locais; bem como a posição geográfica favorável para a exportação de calçados para os Estados Unidos e Europa.

O deslocamento para uma posição geográfica mais favorável pode ser visto na tabela que segue. Entre 1990 e 1995, as Regiões Sul e Sudeste foram responsáveis por mais de 95% de todo calçado brasileiro exportado. Nos anos 2000, o Nordeste apareceu como segundo maior exportador, suplantando os volumes da região Sudeste, em 2005, o volume exportado pelos estados do Nordeste (56,5 milhões de pares) já era duas vezes maior que o montante do Sudeste (24,7 milhões). A liderança pelo Nordeste foi assumida a partir de 2010, quando a região passou a responder por quase 70% do número de calçados brasileiros exportados, enquanto nas regiões tradicionais este número foi reduzido para a casa dos 35%. Esse fenômeno reforça a ideia de que além de custos mais baixos, as empresas buscaram uma

³⁷¹ A Lei nº 1.064/97 institui o imposto único de *maquila* (1%) para toda a mercadoria produzida em território paraguaio e exportada.

³⁷² Segundo Kume et al. (2001), considerando o porte e a atuação no mercado, as empresas calçadistas do Vale dos Sinos, são do tipo média (50 – 450 empregados), especializadas em sapatos de couro natural e voltadas especialmente para o mercado externo (Estados Unidos).

³⁷³ Uma análise descritiva mais apurada sobre o processo de deslocamentos regionais na cadeia coureiro-calçadista pode ser encontrada em Cunha (2008), Santos et al. (2002), Costa (2012) e Sposito (2015).

posição mais privilegiada e próxima dos mercados de destino, uma vez que no Sul do Brasil o custo com transporte afetava a competitividade do calçado produzido.

Tabela 4.4 – Exportações brasileiras de calçados – milhões de pares (1990 – 2015)

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
1990	0,0	5,2	17,1	120,4	0,1	142,9
(%)	0,01	3,62	11,99	84,31	0,07	100,00
1995	0,0	3,7	13,0	120,8	0,0	137,5
(%)	0,00	2,71	9,45	87,81	0,02	100,00
2000	0,0	22,2	16,9	122,9	0,0	161,9
(%)	0,02	13,69	10,41	75,87	0,01	100,00
2005	0,0	56,5	24,7	101,3	0,1	182,6
(%)	0,01	30,97	13,54	55,45	0,03	100,00
2010	0,0	94,3	8,7	31,6	0,5	135,0
(%)	0,01	69,82	6,44	23,39	0,34	100,00
2015	0,0	80,9	18,1	21,8	0,4	121,2
(%)	0,00	66,74	14,89	18,00	0,36	100,00

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

Sem dúvida o vetor fiscal³⁷⁴ foi igualmente importante para deslocamento das plantas de produção. A batalha fiscal, via grandes concessões dos estados do Ceará e Bahia, foi fundamental para atrair empregos de outras regiões.

No Ceará, por exemplo, os incentivos foram baseados na Lei nº. 10.367, de 07 de dezembro de 1979, que instituiu o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), o qual tinha como objetivo a promoção do desenvolvimento das atividades industriais no estado. Segundo Carvalho et al. (2006), o programa de apoio passou por reformulações ao longo dos anos 1990. Em suma, a política industrial do estado do Ceará

[...] possuía um aspecto engenhoso na concessão dos benefícios, pois a isenção fiscal promovida pelo Governo do Estado às empresas beneficiárias tinha como principal fonte o seu ICMS, efetivamente recolhido dentro do prazo legal. Essa receita de ICMS retornava para a sua origem em forma de empréstimo, ou seja, as empresas beneficiárias do FDI recebiam recursos do Governo do Estado como incentivo à produção (quanto maior a produção, mais elevado será o empréstimo). (CARVALHO et al., 2006, p. 75)

Segundo Pontes et al. (2006), os benefícios buscaram a interiorização dos investimentos uma vez que as políticas de financiamento de investimentos foram dotadas de

³⁷⁴ De um lado, a Lei Complementar nº. 87/96 – conhecida como Lei Kandir, ao reformular a base do Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços (ICMS) enfraqueceu os distritos industriais, uma vez que mal localizados geograficamente perderam competitividade.

um mecanismo que relacionava o distanciamento das inversões em relação a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). No programa de 1995, por exemplo, os projetos de ampliação ou criação de novas instalações na RMF teriam a possibilidade de financiamento de até 60% do ICMS gerado, com prazo de pagamento de seis anos e carência de três anos – com taxa de retorno de 60%, ou seja, o estado abriu mão de 40% da receita. Já um novo projeto, distante 300 km da RMF, poderia financiar até 75% do ICMS gerado, com prazo de pagamento de 10 anos e carência de três anos, sendo o retorno de 25% do valor financiado (PONTES et al., 2006).

Cunha (2008) e Santos et al. (2002) apontaram que os benefícios fiscais foram diferentes, uma vez uma modalidade incidia sobre o imposto de renda, outra foi concedida na forma de empréstimos por bancos estaduais e, também, houve a isenção de impostos municipais. No Ceará, a isenção concedida foi de 75% sobre o Imposto de Renda (IR), “por um período de 10 anos, renovável por mais 5 anos, com redução de 50% na alíquota para investimentos” (CUNHA, 2008, p. 8). Na modalidade do empréstimo, considerando recursos “a fundo perdido”, seria calculado um percentual sobre o valor FOB (*free on board*) da exportação relativo ao aporte financiado. No caso do Ceará, “o percentual é de 10,5%, dos quais 10% são efetivamente recebidos e 0,5% retorna ao fundo, [com] prazo de carência de três anos e a amortização se dá em 10 anos.” (SANTOS et al. 2002, p. 76)

Este é o caso da Azaléia/Vulcabrás³⁷⁵, empresa pioneira no processo de migração que deu origem ao polo de Itapetininga (BA). Em 1995 a Azaléia Nordeste chegou ao sudoeste da Bahia atraída por um desconto de ICMS pelo prazo de 15 anos, além de um terreno com infraestrutura. A terceira, e também a maior planta do Nordeste, foi instalada em 1998 na mesma Itapetininga. Segundo Santos et al. (2002), em 2001 a empresa ainda possuía cinco fábricas no Rio Grande do Sul, além das unidades da Bahia e de Sergipe.

Em 2004 havia 18 plantas na Bahia e cinco em Sergipe – mantendo as do RS. Contudo, em 2011 a empresa completou o processo de transição, e passou por uma reestruturação profunda. Fábricas foram fechadas na Bahia e no Rio Grande Sul, o que acabou por concentrar toda sua produção no Nordeste. A unidade de produção de Parobé (RS) encerrou as atividades em maio de 2011, mas manteve-se a unidade de desenvolvimento³⁷⁶ de produto na cidade.

³⁷⁵ Empresa dedicada a produção de calçados femininos. Sua fundação remete a uma pequena empresa artesanal em 1958, localizada na cidade de Parobé (RS), que mais tarde deu origem a Azaléia (1965).

³⁷⁶ Em 2017, o site institucional informava que as unidades de produção eram três, dispersas entre a Bahia, Sergipe e Ceará – no estado de São Paulo estava a sede administrativa.

Esse movimento foi guiado por empresas que se dedicavam a produção de calçados em grande escala e intensivos em mão de obra. Para Santos et al, (2002, p. 75), a variável salário teve elevado peso na planilha de custos das empresas. O autor salienta que a economia, na forma de cooperativas de trabalho, poderia gerar para as empresas um ganho fiscal sobre a contribuição feita ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) considerável. O mesmo foi apontado por Costa (2012) e Cunha (2001), uma vez que a mudança para tais estados constituiu uma estratégia de busca por salários mais baixos, sindicatos mais fracos ou mesmo inexistentes.

Mas Sposito (2015) lembra que este fenômeno não ficou restrito ao Nordeste, uma vez que em São Paulo o mesmo pode ser verificado. O autor refere que a prática de subcontratação alcançou o entorno dos municípios de Jaú, Birigui e Franca. “Expandiu-se a presença de pequenas fábricas, ‘bancas’ ou trabalhos a domicílio, dinamizando os fluxos locais e regionais em função do movimento de trabalhadores e mercadorias.” (SPOSITO, 2015, p. 187)

A diferença nos salários pode ser vista na tabela que segue, uma vez que o eixo Sul-Sudeste, em todos os anos da pesquisa do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), apresentou os maiores salários. Conforme os dados, a média em número de salários mínimos recebidos por funcionário no Rio Grande do Sul e São Paulo foi sempre maior que a média nacional para o setor, em relação à Bahia era aproximadamente 1,5 vez maior.

Tabela 4.5 – Brasil – Salários Mínimos Recebidos na Indústria Calçadista (1995 – 2015)

Estados Seleccionados	Salários Mínimos				
	1995	2000	2005	2010	2015
Rio Grande do Sul	2,96	2,56	2,22	1,71	1,79
Santa Catarina	1,92	1,74	1,88	1,82	1,79
Rio de Janeiro	3,15	3,19	1,48	1,91	2,34
São Paulo	3,35	2,56	2,09	1,70	1,76
Paraíba	2,24	1,91	1,71	1,50	1,58
Pernambuco	2,91	2,87	1,94	1,49	1,51
Rio Grande do Norte	1,52	1,62	1,65	1,35	1,20
Minas Gerais	2,05	1,69	1,33	1,27	1,50
Bahia	1,35	1,48	1,40	1,31	1,24
Ceará	2,00	1,76	1,49	1,27	1,27
Brasil	2,87	2,32	1,91	1,52	1,58

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017c). Elaboração própria (2018).

Outro fenômeno ilustrado na tabela 4.5 é o achatamento da renda recebida por trabalhadores no setor. Em 1995, a média nacional foi de 2,87 salários mínimos recebidos, enquanto em 2015 não passou de 1,58 salários.

De acordo com a tabela 4.6, a Região Sul respondia por 60% do emprego da indústria calçadista até 1995. O estado do Rio Grande Sul sozinho era responsável por 57,9% do emprego na produção de calçados, enquanto o Sudeste representava pouco mais de 31% do total do emprego no Brasil – São Paulo respondia por 12,3% do total. No Nordeste, a atividade calçadista até meados dos anos 1990 ainda era inexpressiva e representava pouco mais de 7% do total dos empregos gerados pela produção de calçados.

O cenário da produção no Brasil começou a mudar nos anos 2000, quando as participações relativas das regiões tradicionais na produção de calçados decresceram. No Sul a perda de representatividade no emprego foi mais acentuada que no Sudeste. De outro lado, a representatividade do Nordeste passou de 20% em 2000 para mais de 27% do emprego gerado no setor em 2005.

Tabela 4.6 – Distribuição Espacial do Emprego da Indústria Calçadista conforme Regiões do Brasil, 2000 – 2015 (em %)

Anos	Regiões				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1995	0,04	7,91	31,59	60,47	0,52
2000	0,01	20,36	26,85	52,45	0,60
2005	0,05	27,32	26,86	44,9	0,87
2010	0,11	34,32	25,71	37,21	0,96
2015	0,08	35,75	25,96	37,06	1,15

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017c). Elaboração própria (2018).

Segundo os dados do Ministério do Emprego e Trabalho, a região Nordeste, ao final de 2010, atingiu a faixa dos 34,32% do emprego e, em 2015, já respondia por grande parte do emprego gerado na indústria de calçados brasileira (35,75%). Contudo, a tendência na realocação do emprego parece ter estabilizado, um vez que, entre 2010 e 2015, as proporções entre as regiões pouco se alteraram. A tabela 4.6 a seguir resume os dados do emprego da indústria de calçados no Brasil.

O cenário da migração de postos de trabalho pode ser visto na tabela a seguir. Como ressaltado anteriormente, o maior impacto aconteceu no estado do Rio Grande Sul. Uma segunda questão pode ser levantada com os dados da tabela, e tem relação com a inversão da tendência no nível de emprego. Uma vez que o emprego foi crescente até 2010, ano em que o

MTE registrou o maior número de empregados no setor (348,7 mil), posteriormente, o setor passou a encerrar postos de trabalho. No ano de 2015, o emprego na indústria calçadista era quase 20% menor (283,1 mil). Entre os estados selecionados, embora com um número menor de postos, o Rio Grande Sul (95,1 mil) permanece com o maior número de empregos no grupo fabricação de calçados, seguido do Ceará (42,4 mil) e São Paulo (42,3 mil).

Tabela 4.7 – Número de Cadastros Ativos no MTE (1995 – 2015)

	1995	2000	2005	2010	2015
Rio Grande do Sul	113.692	120.596	126.784	118.397	95.088
São Paulo	41.839	46.613	54.570	56.311	42.367
Minas Gerais	16.710	15.595	23.515	30.960	28.729
Ceará	6.339	27.287	44.268	63.562	54.836
Bahia	229	8.350	22.973	39.337	24.768
Brasil	196.462	240.392	298.659	348.691	283.065

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017c). Elaboração própria (2018).

Os dados mostraram um notório processo de deslocamento geográfico de parte da produção do Sul para o Nordeste do Brasil, mas menos expressivo da região Sudeste. O deslocamento teve início no final dos anos 1990 e perdurou por toda a primeira década dos anos 2000. Para se ter uma ideia em números, os dados da RAIS mostram que o Ceará e Bahia empregavam cerca de 6,3 mil e 229 funcionários respectivamente em 1995. Em 2000 estes números subiram para 27,3 mil e 8,4 mil cadastros ativos – encontraram seu máximo igualmente em 2010.

Contudo, quando se observa o número de estabelecimentos e o tamanho das plantas, algumas questões merecem atenção. Conforme a tabela 4.8, o Sudeste permanece com o maior número de empresas produtoras de calçados, ao passo que o Rio Grande do Sul chegou a elevar este número entre 1995 e 2005. Em termos percentuais, a representatividade da Região Nordeste ainda é pequena.

Tabela 4.8 – Distribuição Espacial dos Estabelecimentos da Indústria Calçadista conforme Regiões do Brasil, 2000 – 2015 (em %)

Anos	Regiões				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1995	0,12	4,28	56,43	36,65	2,55
2000	0,17	6,31	48,41	42,54	2,57
2005	0,24	6,29	47,29	43,65	2,52
2010	0,21	6,00	48,10	43,29	2,40
2015	0,17	7,45	48,62	41,00	2,77

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017c). Elaboração própria (2018).

A representatividade em termos do número de empresas no nordeste é inferior às regiões tradicionais uma vez que a região tem como característica a existência de algumas grandes unidades que empregam muitos trabalhadores. No Rio Grande do Sul, por exemplo, as plantas ficaram menores, uma vez que entre 1995 e 2015 houve uma redução de 25% no número de empregados por planta. Na região Nordeste, por sua vez, predominam grandes estabelecimentos, em 2015 a média era de mais de 150 empregados por firma – estratégia comum em grandes empresas.

Diferentemente do que pode ser verificado no Vale dos Sinos, em Franca e, também, em Birigui, a segmentação da produção no Nordeste é heterogênea. Segundo Santos et al. (2002, p. 68), a falta de um segmento que se destaque na região é natural, uma vez que a região se encontrava em fase inicial de formação na medida em que “a política traçada objetivava o desenvolvimento regional e não a especialização.” Ainda, o autor ressalta que as empresas que se deslocaram produzem calçados predominantemente sintéticos uma vez que a presença do couro não ocorre na mesma escala que no Sul e Sudeste.

Tabela 4.9 – Relação do Número de Empregados/Número de Firms da Indústria Calçadista conforme Regiões do Brasil, 2000 – 2015 (em %)

Anos	Regiões				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
1995	7	35,87	18,69	40,71	5,82
2000	1,50	105,46	18,51	39,17	7,76
2005	9	161,26	19,78	36,73	12,79
2010	23,19	177,41	18,31	31,04	12,23
2015	12,83	152,38	17,08	29,90	11,75

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017c). Elaboração própria (2018).

Neste aspecto, destaca-se o caso da Grandene, maior exportador de calçados do Brasil e maior empregador do estado do Ceará. A empresa fundada na cidade de Farroupilha (RS) em 1971, atualmente concentra suas atividades produtivas na cidade de Sobral (CE). A unidade foi aberta em 1993, em contrapartida, a produção nas unidades no Sul foi encerrada, contudo manteve-se a sede administrativa no RS. A Grandene³⁷⁷ Nordeste S.A. é responsável pela fabricação das sandálias Melissa e chinelo Ipanema e Rider, produtos em sua maioria sintéticos – possui sua indústria de PVC – voltados para abastecer o mercado doméstico e

³⁷⁷ Conforme o site institucional, as unidades industriais eram distribuídas: (a) Estado do Ceará, Sobral (1993), matriz (sede social), com seis fábricas de calçados, uma fábrica de PVC e um Centro de distribuição e Fortaleza (1990), com duas fábricas de calçados e componentes de PVC; Crato (1997) uma fábrica de calçados e de componentes em EVA; (b) No Rio Grande do Sul, na cidade de Farroupilha (1971) matrizaria e sede administrativa; e (c) Bahia, uma unidade na cidade de Teixeira de Freitas (2007).

internacional. Em 2015, uma única planta da cidade de Sobral possuía mais de 15 mil funcionários, ou o equivalente a 28% do emprego da indústria calçadista do Ceará (ver tabela que segue).

Tabela 4.10 – Número de estabelecimentos e emprego na Bahia e Ceará (1995 - 2015)

	1995		2000		2005		2010		2015	
Ceará	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Fortaleza	52	2.276	60	3.067	77	2.723	98	3.586	60	3.062
Maranguape	611	2	2	3.162	1	2.345	4	3.151	3	1.585
Crato	2	144	2	2.698	2	2.328	11	2.688	10	2.580
Juazeiro do Norte	20	244	69	1.851	89	2.052	156	4.949	151	4.615
Sobral	3	2.846	2	8.596	1	14.791	2	19.247	1	15.716
Horizonte	–	–	–	–	2	8.010	2	13.861	3	8.196
Russas	–	–	2	2.112	2	2.616	4	3.884	4	2.569
Total Ceará	175	6.339	198	27.287	205	44.268	323	63.562	311	54.836
Bahia	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Itapetinga	1	1	4	3.338	4	4.480	5	13.880	5	4.607
Jequié	6	11	9	911	7	1.590	11	3.827	6	3.146
Vitória da Conquista	5	8	5	32	6	1.758	10	2.037	5	1.667
Salvador	11	95	13	104	11	129	5	38	8	119
Feira de Santana	49	10	8	111	8	61	15	105	12	76
Itaberaba	–	–	–	–	1	533	2	1.328	2	768
Ipira	–	–	–	–	–	–	–	–	4	1.881
Ruy Barbosa	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1.252
Santo Estevão	–	–	–	–	–	–	–	–	1	2.307
Total Bahia	83	229	94	8.350	105	22.973	111	39.337	111	24.768

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017c). Elaboração própria (2018).

(A) Estabelecimentos; (B) Empregos

A segunda maior planta do estado pertence a Vucabras/Azaleia, instalada em Horizonte no início dos anos 2000 – essa evolução pode ser acompanhada na tabela 4.10. Após o processo de aquisição da Azaleia pela Vulcabras em 2007, a nova empresa passou por um grande processo de reestruturação, e encerrou as atividades no Rio Grande do Sul, bem como fechou mais de uma dezena de fábricas na Bahia no final de 2012. As unidades de Itapetinga³⁷⁸ e Horizonte³⁷⁹, na Bahia, concentram a produção de calçados esportivos (Olympikus e Reebok) e são responsáveis pela maioria do emprego na região. Outra grande

³⁷⁸ Segundo o relatório patrimonial da empresa Vulcabras, a unidade constituída em 1995 produzia, comercializava, importava e exportava calçados e artigos esportivos das marcas Olympikus, Olk, Azaléia, Dijean, Opanka e Botas.

³⁷⁹ Segundo o relatório patrimonial da empresa Vulcabras, a unidade tinha como objetivo a produção (Olympikus), comércio, importação e exportação de calçados e artigos esportivos.

marca que produz na Bahia é a Calçados Ramarim, que em 2015 ainda possuía duas plantas em Jequié.

No Ceará, as cidades de Horizonte (3 unidades produtivas) e Sobral (uma unidade) respondiam por quase 50% do emprego no estado. Na Bahia, a concentração do emprego é menor, e estava dispersa nas regiões de Itapetinga, Jequié, Santo Estevão, entre outros municípios. Assim, na Bahia e no Ceará, empresas como a Grandene e a Vulcabrás concentram grande parte de sua produção, bem como respondem por uma parcela significativa dos empregos gerados.

Tomando então o número de estabelecimentos e empregados percebe-se a diferença no tamanho das plantas conforme a região. Este fenômeno é conhecido por “pirâmide”, uma vez que o setor é formado por “um grande número de pequenas e microempresas, um número significativo de empresas de porte médio e um conjunto relativamente menor de grandes empresas.” (ANDERSON, 2001, p. 6) Na tabela que segue, observa-se a segmentação das empresas, predominantemente do tipo pequenas empresas. Esse é um padrão que não foi alterado ao longo do tempo para as grandes empresas. Para empresas de menor porte, houve um aumento de mais de 50% no número de estabelecimentos ativos entre 1995 e 2015. Em sentido oposto, após 2010 as empresas que empregam até 499 empregados vem diminuindo em representatividade de relação ao total de empresas atuantes na indústria calçadista.

Tabela 4.11 – Número de empresas segundo o pessoal ocupado* (1995 - 2015)

	1995	2000	2005	2010	2015
de 1 até 49 empregados	4.013	5.199	6.987	8.077	7.164
40 – 499 empregados	578	712	889	1.017	772
500 ou mais empregados	76	87	95	84	82
Total	4.667	5.998	7.971	9.178	8.018

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017c). Elaboração própria (2018).

* – Desconsideram-se o índice de rais negativa e empresas sem funcionários.

A segmentação do mercado está inerentemente ligada a atuação das empresas. Segundo Kume (2001), as grandes empresas, com mais de 450 funcionários, se dedicam ao atendimento do mercado interno, bem como atuam no ramo esportivo. Concentradas no estado de São Paulo, elas atuam com marcas próprias, como é o caso da Alpargatas³⁸⁰ (Rainha e Topper), também produz e da Grande e Cumbuci (Penalty). Já as médias empresas,

³⁸⁰ Em 3 de novembro de 2015, a Companhia, formalizou com o grupo e o empresário Carlos Roberto Wizard Martins um Contrato de Compra e Venda para alienação de 100% da unidade de negócio que compreenderá a totalidade das operações relacionadas às marcas Topper no Brasil e Rainha no Brasil e no mundo.

concentradas no Rio Grande do Sul, estão ligadas sobretudo ao abastecimento do mercado externo, baseado na produção de calçados de couro natural. Os distribuidores externos, que atuam com marca própria, demandam uma grande quantidade de produção por pedido. Ao passo que as microempresas, predominantes no mercado, atuam em mercados locais e, pela reduzida escala, mantêm ainda processos artesanais de produção.

A tabela anterior reforça a ideia de que a saída das empresas do eixo tradicional esteve baseada na busca por salários menores, uma vez que no Nordeste estão instaladas as maiores empresas produtoras do setor calçadista. Outrossim, parte dessas grandes empresas também atende ao mercado externo, sendo a localização no nordeste do Brasil apropriada para os principais mercados do calçado brasileiro – Europa e Estados Unidos.

4.2.2 Outras ações voltadas para o setor

A conclusão da Rodada do Uruguai e a criação do Mercosul significaram a adição de novos compromissos que limitariam o grau de ação das políticas industrial e de comércio. Após o abandono dos mecanismos de intervenção cambial no governo Collor de Melo (1990-1992), coube aos governos seguintes traçar políticas de mitigação dos efeitos da abertura comercial, processo que foi acentuado com o lançamento do Plano Real durante o governo Itamar Franco (1992-1995).

Os efeitos para a balança comercial de um câmbio valorizado e aquecimento da atividade econômica requereram ações emergenciais. Já nos primeiros meses de Plano Real, medidas de defesa ao emprego nos setores mais expostos à concorrência internacional foram desencadeadas. Por um lado, o crédito foi ampliado via desembolsos pelo Sistema Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e, de outro, a política comercial voltou a ser vertical e não esqueceu do setor calçadista.

No plano comercial, o governo elencou como prioridade a possibilidade do uso de medidas de salvaguardas para a proteção do setor calçadista, uma vez que a medida já havia sido usada com sucesso para os brinquedos³⁸¹. Em 2005, esse assunto entrou novamente em pauta, contudo não houve evidências suficientes para demonstrar dano gravíssimo à indústria

³⁸¹ Por meio das câmaras setoriais, criados também no governo Collor, aconteceu um acordo setorial, em fevereiro de 1992, que teve como principal objetivo o ajustamento do setor ao programa de abertura pelo qual a economia brasileira passava. Como os calçados, o setor de brinquedos no Brasil desenvolveu-se para o mercado interno e sempre foi protegido da competição internacional. Em julho de 1996, em defesa da indústria de brinquedos, o Brasil aplicou sua primeira medida de salvaguarda, e os brinquedos importados tiveram as tarifas de importação aumentadas de 20% para 70%, medida que vigorou até o final de 1996. A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) prorrogou uma série de vezes a medida de salvaguarda aplicada a todas as importações de brinquedos.

doméstica causado pela importação de calçados chineses – como determina o acordo de salvaguardas na OMC. A alternativa encontrada foi a elevação de alíquotas aos calçados importados, mesmo esse setor sendo um dos mais protegidos.

Segundo Bonelli et al. (1997, p. 17), o governo em 1994 “elevou as alíquotas de importação de automóveis [...], motocicletas, bicicletas, tecidos, cobertores, calçados esportivos, itens cuja as importações vinham apresentando altas taxas de crescimento.” Segundo Azevedo e Massuquetti (2009), quando a Tarifa Externa Comum foi lançada em 1º de janeiro de 1995, o setor dos calçados figurava como o segundo mais protegido (19,1% – média simples e um máximo de 20%), ficando apenas atrás do setor de armas e munições.

Já no primeiro ano de funcionamento do Mercosul, o governo buscou alterar a Lista de Exceção, na revisão feita semestralmente, o setor de calçados foi incluído. Ainda, com vigência de um ano, o governo editou o Decetro nº. 1.427 de março de 1995, que elevou para o nível de 70% as alíquotas de uma série de produtos, entre eles para os calçados. Em abril de 1996 os direitos dos calçados permaneceram superiores aos 35% estabelecidos pela OMC. Uma série de produtos tiveram as tarifas reduzidas na data estipulada pelo Decreto 1.427, exceto os calçados, o único setor a manter um valor de alíquota de 40% (BONELLI et al., 1997).

Distante das medidas de política comercial, na gestão FHC foi criado um programa emergencial de apoio em abril de 1995, com vigência até 1996, e que acabou prorrogado até junho de 1998. O BNDES intensificou sua atuação no setor a partir da criação do Programa de Apoio ao Setor Coureiro-Calçadista. Segundo Gorini e Siqueira (2009, p. 116), o Programa teve como objetivo restaurar a “competitividade da indústria coureiro-calçadista, através da modernização produtiva e gerencial nos seus diversos segmentos, de forma a enfrentar os desafios impostos pelo novo padrão de concorrência.”

Corrêa (2001) chama a atenção para o aumento do desembolso do BNDES com o setor coureiro-calçadista, que cresceu mais de 200% no período de vigência previsto. Segundo o autor, a região Sul foi uma das que mais recebeu recursos. Uma vez que a região concentrava a maioria dos produtores e do emprego, é natural que grande parte do destino dos empréstimos tenha tomado esta direção. O estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, ficou com mais da metade (53%) do total dos desembolsos, enquanto São Paulo (16%) e Ceará (11%) tiveram parcelas menores.

Gorini e Siqueira (2009) destacaram o grande incremento na participação da região Nordeste, a qual se deve aos deslocamentos de empresas para região, o que por sua vez elevou o volume de investimentos. Outra característica ressaltada pelos autores foi a alocação dos

recursos, que foram distribuídos entre aquisição de equipamentos nacionais (34,98%)/importados (27,23%) e ações de marketing e desenvolvimento de produtos (18%) – conforme levantamento feito em 20 empresas.

No mesmo governo, porém, com alcance mais horizontal, houve um esforço para a desonerar as exportações. As contribuições com PIS/Pasep e da Cofins – incidentes sobre as aquisições, no mercado interno, de insumos, bens intermediários ou embalagens – sob a forma de crédito presumido do IPI (Medida Provisória n°. 1.312 de janeiro de 1996).

Em escala estadual, as políticas governamentais também foram ativas. Além da batalha fiscal desencadeada pelos estados do Ceará e Bahia, o Rio Grande do Sul teve sua estratégia via Fundo de Operação Empresa (FUNDOPEM). O FUNDOPEM foi remodelado entre 1994 e 1998, sendo equipado de uma natureza setorial e espacial. Essa segunda, abrangeu o setor de calçados e confecções. Por se tratar de uma indústria importante economicamente e intensiva em mão de obra, o setor dos calçados recebeu atenção especial. O uso de uma política mais agressiva pelo estado visou compensar desvantagens locais (posição geográfica), deficiências de infra-estrutura e sobretudo “a emigração de empresas de ramos intensivos em mão de obra para outras regiões do país” (DELLAMÉA, 2001, p. 231).

O objetivo do programa Pró-Calçados era então fornecer apoio para a interiorização de empresas calçadistas via concessão de crédito de ICMS, variando de um mínimo de 50% até o máximo de 75% do incremento real recolhido pelas empresas na região. Portanto, o programa além de apoiar a reestruturação, visava ainda criar condições para que as empresas se realocassem no interior do estado do RS. O Pró-Calçados, segundo Dellaméa (2001, p. 202), entre 1989 e 1998 teve um resultado tímido na medida em que o programa conseguiu gerar pouco mais de 300 empregos e um incremento de ICMS inferior a 0,05%. Parte do resultado pífio se deveu a preferência das empresas em investir nos estados da região Nordeste.

4.2.3 A reconfiguração do Mercado Internacional de Calçados

Mesmo com o acirramento da concorrência asiática e a presença chinesa, o setor calçadista nacional ainda detém uma pequena parcela do mercado internacional de calçados. Segundo a ABICALÇADOS (2017), o Brasil figurava na décima quarta posição entre os países exportadores de calçados. No topo das exportações mundiais, a China respondeu por mais de dois terços dos 12,3 milhões de pares exportados em 2014. Essa posição garante ao Brasil saldos comerciais positivos na balança comercial de calçados, embora em 2016 o

superávit tenha representado pouco mais da metade do volume médio exportado entre 1990 e 2000.

Mesmo em uma trajetória decrescente desde 2005, vale lembrar que o Brasil possui mão de obra e insumos caracteristicamente empregados nesta atividade. O país tem uma posição favorável uma vez que possui uma indústria coureiro-calçadista bem estabelecida e um grande mercado doméstico simultaneamente.

A tabela 4.12 a seguir, mostra que o resultado da balança comercial para o setor continua significativo e tem contribuído positivamente para o saldo do balanço de pagamentos do país ao longo dos anos. Até a primeira metade dos anos 1990, as importações ainda mantinham uma baixa participação no consumo aparente de calçados.

Tabela 4.12 – Exportações brasileiras de calçados – Em milhões de pares (1989 – 1999)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Imp	0,96	1,51	33,25	1,00	3,02	8,41	45,53	24,04	18,74	80,15	7,02
Exp	169,93	142,86	132,89	157,95	201,03	170,67	137,55	142,23	142,40	131,02	137,17
Saldo	168,97	141,35	99,65	156,96	198,01	162,27	92,01	118,19	123,66	50,86	130,15

Fonte dos Dados Brutos: Brsail (2017b). Elaboração própria (2018).

Antes da abertura comercial, a indústria brasileira teve o privilégio de atender ao grande mercado doméstico sozinha, uma vez que as importações eram ínfimas. O maior saldo comercial, por exemplo, foi alcançado em 1993, quando mais de 200 milhões de pares foram exportados. Muito embora, grande parte de tal resultado possa ser atribuído ao conjunto de políticas de estímulo às importações remanescentes – transição para o Mercosul e adequação dos marcos legais relativos aos acordos referentes à Rodada do Uruguai.

Guidolin et al. (2010) salientam que apesar do crescimento significativo da indústria calçadista no período anterior, sua ampliação se deu sobre uma base frágil, na medida em que esta não acumulou suficientemente os fatores fundamentais de competitividade setorial. Para os autores, o setor não evoluiu em termos de inovação, isto é, deixou a desejar na capacitação para o desenvolvimento de novos produtos, criação e fortalecimento das marcas domésticas³⁸². O quadro esquadriado pelos autores caracterizou um cenário estrutural preocupante diante das vulnerabilidades apontadas.

O descompasso estrutural coexistiu com o processo de abertura comercial brasileira e o engajamento com o sistema multilateral de comércio. De outro lado, conjunturalmente, o

³⁸² Ainda, os autores ressaltaram o descompasso na evolução dos canais de comercialização e distribuição dentro da cadeia.

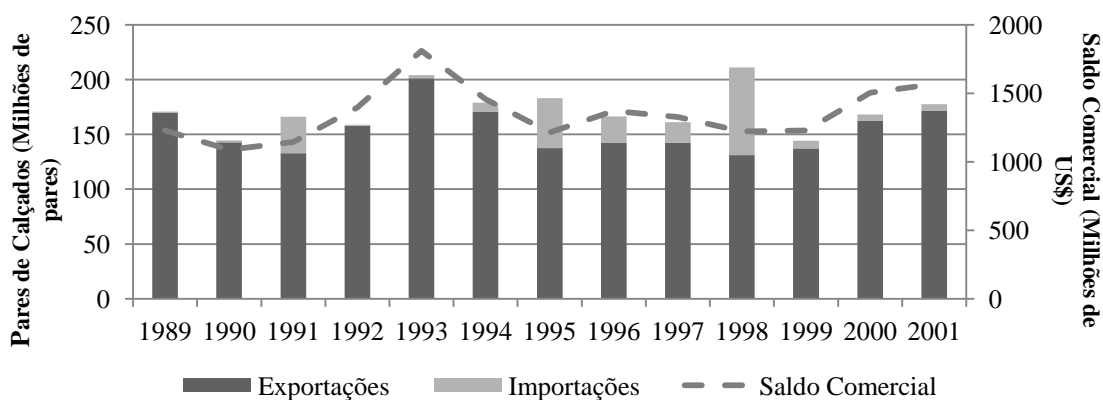
cenário foi adverso sobretudo após os anos 1990. Entre as dificuldades conjunturais do setor, destacam-se a mudança no modelo de política comercial adotado no final dos anos 1980, mas com mais ênfase junto do governo Fernando Collor de Melo e Itamar Franco.

A abertura comercial expandiu o mercado Sul-Americano para os calçados brasileiros, mas por outro lado, fazer parte do sistema multilateral de comércio significou o fim do Programa de Substituição de Importações. De imediato houve a necessidade de reduzir tarifas alfandegárias e a abolir todos os instrumentos não tarifários.

Além da presença do calçado chinês, outro grande desafio para o setor foi conviver com a valorização da moeda durante os primeiros anos do Plano Real. Inevitavelmente, essa foi uma medida fundamental do Plano e visou, sobretudo ajudar na estabilização de preços (1994-1999), assim como garantir a importação de bens de capital e máquinas pesadas, importantes para a modernização da indústria nacional. Assim, o Brasil “[...] especializado na produção de calçados de baixo custo, não conseguia competir com a produção asiática em termos de preço, principalmente por causa do baixíssimo custo de mão de obra em países como China, Indonésia e Tailândia.” (GUIDOLIN et al., 2010, p. 165)

A prova da importância do câmbio para o setor é facilmente ilustrada pela linha tracejada do gráfico que segue. Enquanto não foi abandonado o sistema de bandas cambiais, o produto de origem estrangeira aumentou sua relevância no mercado doméstico ao passo que as exportações recuaram. Os números do Brasil (2017b) mostram que as importações saltaram de uma média de 9,6 milhões de pares de calçados, considerando a média entre 1990 e 1993, para 35,4 milhões de pares/ano importados entre 1994 e 1998.

Gráfico 4.3 – Balança comercial brasileira – comércio de calçados (1989 - 2001)



Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

Especificamente, o ano de 1998 registrou a maior queda no saldo comercial de calçados. As exportações brasileiras obtiveram o pior resultado dos últimos dez anos, com 130 milhões de pares exportados contra uma importação que alcançou 80 milhões de pares de calçados, atingindo mais de 10% do consumo doméstico (tabela 4.12). O desequilíbrio foi somente corrigido posterior ao abandono do sistema de bandas cambiais. Vale ressaltar que as tarifas para a importação de calçados foram elevadas após ter atingido o mínimo em 1993 – 15% de tarifa média nominal aplicada sobre o capítulo dos calçados.

No ano em que vigorou o sistema de câmbio flutuante, implantado em janeiro de 1999, as importações recuaram para 7 milhões de pares de calçados. Segundo dados do Sistema Aliceweb, a primeira metade da década de 2000, a média anual de importações foi ainda menor e manteve-se na casa dos 6,2 milhões de pares. Segundo a ABICALÇADOS (2001), nos anos 2000 as importações respondiam por apenas 1% da produção nacional.

Na gestão do ministro do Desenvolvimento Luiz Fernando Furlan (janeiro de 2003 – março de 2007), a discussão sobre a importância do setor foi uma pauta constante. Portanto, a elevação da TEC (Tarifa Externa Comum) aplicada pelo Mercosul, para todos os tipos de calçado, subiu para 35% e atingiu o teto permitido pela OMC.

Especificamente, a Resolução nº 26/2005 incluiu quatro tipos de calçado na lista de exceção do Mercosul. Segundo Brasil (2005), os calçados de sola de couro, com sola de borracha, e confeccionados com tecido e material plástico tiveram o imposto de importação elevado de 20% para 35%. Na NCM 6405, classificada como outros tipos de sapato, a alíquota aumentou de 25% para 35% – as alíquotas permaneciam nesse patamar até o fim da pesquisa.

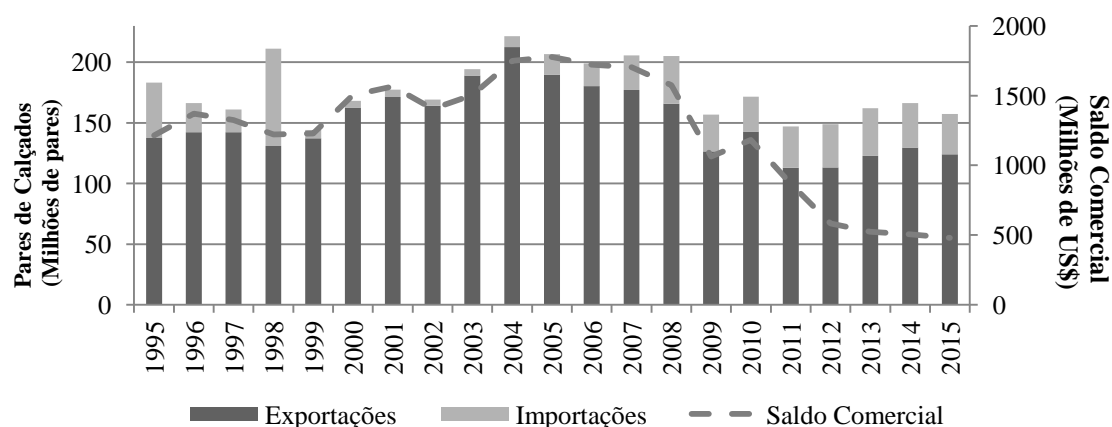
Mesmo assim Cunha (2008) mostrou que em 2006 as importações (19 milhões de pares) cresceram e já respondiam por 3% do consumo doméstico. Em 2015, conforme dados da ABICALÇADOS (2015) a produção nacional alcançou 877 milhões de pares, ao passo que as importações contaram com cerca de 33 milhões (4,2% da produção) contra 123,7 milhões de pares de calçados exportados (MDIC, 2016).

No outro lado da balança, as exportações apresentaram uma recuperação, que durou ao longo dos primeiros anos de câmbio flutuante. No agregado, as exportações brasileiras de calçados, que já sofriam com a elevação da concorrência asiática, foram diretamente afetadas pelos efeitos da adoção da âncora cambial.

Do outro lado da balança, nos primeiros anos de Plano Real, o número de calçados exportados para o mundo caiu 15%, isto é, entre 1995 e 1999 deixaram de ser exportados, em média, 23 milhões de pares por ano. A partir de 2004, o saldo comercial continuou

encolhendo, muito mais por causa da redução das exportações para mercados como os Estados Unidos e Uniao Europeia.

Gráfico 4.4 – Balança comercial brasileira – comércio de calçados (1995 – 2015)



Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

Historicamente, o destino das exportações brasileiras concentravam-se no mercado norte-americano, tradicional importador, e maior importador mundial de calçados (tabela 4.13). Com isso, a reconfiguração nas exportações aconteceu mais em função do principal destino do calçado brasileiro. Uma vez que grande parte da produção, até os anos 1990, foi destinada aos Estados Unidos, a presença asiática reduziu o mercado brasileiro.

No início da década de 1990, aproximadamente 70% das exportações brasileiras tiveram como destino o mercado norte-americano, em 2015, esse mesmo destino respondia por menos de 10% do total de pares exportados.

Tabela 4.13 – Exportações Brasileiras – Destinos selecionados – milhões de pares (1990 – 2015)

Ano	UE		EUA		Mercosul		A+B+C	Mundo
	Pares* (A)	(%)	Pares* (B)	(%)	Pares* (C)	(%)	(%)	Pares*
1990	22,3	15,59	100,4	70,30	6,3	4,44	90,32	142,9
1995	17,4	12,69	93,3	67,84	10,7	7,79	88,31	137,5
2000	12,8	7,85	99,1	60,93	29,1	17,91	86,68	162,6
2005	31,6	16,63	75,5	39,80	24,3	12,83	69,27	189,7
2010	32,3	22,58	29,0	20,32	29,9	20,91	63,81	143,0
2015	20,1	16,21	11,8	9,48	22,6	18,24	43,93	124,1

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

De outro lado, após o abandono do regime de bandas cambiais, o Mercosul aumentou sua parcela nas importações do Brasil, enquanto a União Europeia manteve sua

representatividade. Contudo, entre 2010 e 2015, a União Europeia perdeu parte de sua parcela, ao passo que os volumes direcionados para o Mercosul superaram os principais mercados de até então (ver tabela 4.13).

O mercado americano, por exemplo, que passou a absorver cada vez menos calçados do Brasil, teve sua pauta de importação completamente modificada no período em questão. Em 1990, 75% das importações norte-americanas de calçados tinham como fonte o Brasil, esse número caiu para 71% em 1995. Nos anos 2000 esta situação se agravou, mesmo com a desvalorização do Real, as exportações para os Estados Unidos iniciaram a década representando 61% do montante total. Em 2010 esse número era de apenas 22%, isto é, dois terços menor que no primeiro ano da década de 1990.

O efeito da concorrência asiática pode ser visto nos dados de importação de calçados na tabela que segue. A China, por exemplo, iniciou a década de 1990 com aproximadamente 33% do mercado americano (414 milhões de pares), em 2015 este número estava próximo de 75% (1,5 bilhão de pares).

Tabela 4.14 – Importações Americanas – milhões de pares (1989 - 2002)

	China	Brasil	UE*	Indonésia	Tailândia	México	Coreia do Sul	Taiwan	Outros	Total
1989	269,6	116,8	67,7	12,8	32,8	84,7	211,3	306,3	114,1	1.216,0
1990	414,6	106,5	70,1	34,4	41,9	36,3	202,7	201,7	107,5	1.215,7
1991	595,4	95,8	52,9	55,7	40,1	36,8	147,3	147,7	102,8	1.274,6
1992	715,8	108,0	52,9	86,4	42,1	40,2	106,4	93,1	107,1	1.351,8
1993	839,8	132,5	54,3	96,4	42,3	40,5	63,6	57,9	106,7	1.433,9
1994	937,8	123,1	71,5	97,0	38,6	39,4	40,8	45,3	114,2	1.507,7
1995	974,5	97,6	71,4	93,6	37,6	43,4	29,0	33,7	104,5	1.485,3
1996	1.009,1	94,2	77,9	92,0	32,7	43,9	20,5	28,3	93,1	1.491,5
1997	1.043,7	90,7	84,4	90,3	27,7	44,3	12,0	22,9	81,7	1.497,7
1998	1.116,4	83,4	78,7	74,2	28,2	44,6	10,9	16,9	72,5	1.525,8
1999	1.248,3	85,7	73,7	78,9	27,7	38,7	9,2	15,2	64,3	1.641,6
2000	1.378,5	98,9	76,8	76,0	28,9	36,1	7,5	13,7	61,3	1.777,8
2001	1.413,7	97,2	68,5	75,4	27,1	31,4	6,0	11,1	63,3	1.793,9
2002	1.539,5	102,6	60,5	72,7	27,7	26,3	4,7	10,3	73,3	1.917,6

Fonte dos Dados Brutos: United States International Trade Commission (2017). Elaboração própria (2018).

* – Dados para Reino Unido, Espanha e Itália.

A evolução dos dez maiores fornecedores³⁸³ de calçados para os Estados Unidos reforçaram duas ideias sobre a indústria de calçados anteriormente discutidas. A primeira, é que realmente houve um deslocamento da produção de calçados para os países menos avançados, visto a redução da oferta oriunda de Taiwan, Coreia do Sul e União Europeia. A

³⁸³ O conjunto de países selecionados representa 95% das importações norte-americanas – média do período.

segunda, é o crescimento das exportações asiáticas, com a Indonésia em menor escala, e a China elevando sua fatia de mercado norte-americano.

O quadro para o setor exportador de calçados, considerando o seu principal mercado, permaneceu agudo mesmo de 1999 para frente. Contudo, parte das exportações foram desviadas para outros mercados, em especial, os parceiros de Bloco. Conforme lembram Guidolin et al. (2010, p. 170) “em 1990, o Brasil exportava para 78 países diferentes, ao passo que em 2000 esse número aumentou para 99 países, atingindo 141 em 2008 [...], destacando-se o crescimento das exportações para os países da América Latina, como Argentina, Chile, Venezuela e Paraguai.” A afirmação do autor fica mais clara quando são computados os dados para 2016 na tabela que segue. Este foi um ano em que o Paraguai apareceu como maior importador de calçados brasileiros, seguido pelos Estados Unidos e Argentina.

Tabela 4.15 – Principais destinos das Exportações de Calçados em 2016 (milhões de pares)

Posição	País	Pares	Posição	País	Pares
1	Paraguai	14,54	11	Cuba	2,52
2	Estados Unidos	13,24	12	Filipinas	2,39
3	Argentina	9,48	13	Chile	2,33
4	Colômbia	9,30	14	Angola	1,89
5	França	8,91	15	Arábia Saudita	1,89
6	Bolívia	6,30	16	Uruguai	1,82
7	Peru	4,77	17	Emirados Árabes	1,78
8	Israel	3,82	18	Reino Unido	1,70
9	Austrália	3,69	19	Panamá	1,40
10	Espanha	3,66	20	Bélgica	1,29

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

Os 20 destinos selecionados responderam em 2016 por mais de 77% do total de pares exportados pelo Brasil. Os dados do Brasil (2017b) mostraram que em 2016 as exportações brasileiras atingiram todos os continentes e 163 diferentes países. Os países do Mercosul, por sua vez, tornaram-se um importante destino. A desvalorização do Real foi um fator decisivo uma vez que fortaleceu a competitividade do calçado brasileiro, embora não fosse suficiente para que o setor voltasse a exportar o volume do início da década de 1990. Ao mesmo tempo que cresceram as exportações para o Bloco, aumentou também a tensão entre Brasil e Argentina.

4.2.4 Mercosul: uma mão bem visível no mercado

Quando tomamos a análise pelo enfoque regional, os efeitos das mudanças de política econômica sobre o mercado de calçados podem ser divididos em três momentos. O primeiro,

no qual as exportações para o Bloco foram impulsionadas via criação de comércio. O segundo momento acontece após o abandono do sistema de bandas cambiais e o fim do regime de adaptação³⁸⁴ no Mercosul, enquanto o terceiro deriva do aumento da competitividade do calçado brasileiro, uma vez que a tensão diplomática entre Brasil e Argentina elevou-se dado o crescimento das exportações brasileiras.

No primeiro momento, as exportações foram impulsionadas regionalmente via criação de comércio. Durante a transição³⁸⁵ para o Mercosul, as exportações que tiveram o Bloco como destino passaram de US\$ 15,8 milhões e 8,1 milhões de pares de calçados, partindo de 1991, para US\$ 51,6 milhões e mais de 10 milhões de pares em 1995.

Inicialmente, a criação de comércio se deu em grande parte no mercado argentino e paraguaio, que aumentou sua participação nas compras do produto brasileiro. No ano imediatamente anterior a transição, a participação argentina era ínfima, mas no ano seguinte subiu para 8,48% do total importado pelos países do Mercosul. Ao final do último ano de transição, os parceiros de Bloco já absorviam 7,23% das exportações de calçados brasileiros, sendo que a Argentina respondia por aproximadamente um quarto das importações do Bloco, ou seja, 27 milhões de pares (tabela 4.16).

Tabela 4.16 – Exportações de calçados para o Mercosul – milhões de pares (1989 – 1999)

Ano	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total Exportado
1989	0,0	6,9	0,1	7,0	169,9
1990	0,0	6,3	0,0	6,3	142,9
1991	0,7	7,2	0,2	8,1	132,9 (continua)

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

³⁸⁴ Segundo BID (1997, p. 17) o regime de adequação “exime transitoriamente do tratamento livre de impostos ao comércio intrazona uma série de produtos sensíveis incluídos nas listas nacionais. O objetivo desse regime é o de permitir a adaptação desses setores às novas condições de concorrência em um prazo determinado (até 31 de dezembro de 1998 no caso da Argentina e do Brasil e até um ano mais tarde no caso do Paraguai e do Uruguai). A convergência ao livre comércio intrazona é feita mediante um cronograma de redução linear e automático, cujo ponto de partida foram as respectivas tarifas nominais totais vigentes em agosto de 1994, com uma margem de preferência inicial que se concedem os Estados-Partes”.

³⁸⁵ No tempo de três anos e nove meses, ou seja, de 26 de março de 1991 a 31 de dezembro de 1994, o Mercosul consolidou o ensejo do Tratado de Assunção entre os Estados Partes (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

Tabela 4.16 – Exportações de calçados para o Mercosul – milhões de pares (1989 – 1999)
(continuação)

Ano	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul	Total Exportado
1992	2,3	5,6	0,7	8,7	158,0
1993	2,1	12,9	0,9	15,9	201,0
1994	2,7	8,9	0,7	12,3	170,7
1995	3,2	6,8	0,7	10,7	137,5
1996	5,4	7,3	1,0	13,7	142,2
1997	8,1	7,7	1,1	17,0	142,4
1998	10,9	6,7	1,2	18,8	131,0
1999	12,2	8,2	1,5	22,0	137,2

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

O segundo momento foi marcado pelo resultado positivo das exportações dado o abandono do regime de bandas cambiais no Brasil. O crescimento das exportações foi um movimento contínuo desde a criação do Bloco, mas se intensificou no início de 1999. A mudança cambial, o fim do regime de adequação e a política comercial Argentina elevaram a competitividade do produto brasileiro, que alcançou a casa dos 20,8 milhões de pares exportados para a Argentina em 2001. O mercado argentino passou a representar 65% das compras do Mercosul e 12,61% do total exportado pelo Brasil (tabela 4.17).

Tabela 4.17 – Exportações Brasileiras de Calçados (1989 – 2003)

Ano	Total Pares*	Mercosul Pares*	(%) total	Argentina Pares*	(%) total	(%) Mercosul
1989	169,9	7,0	4,11	0,00	0,00	0,02
1990	142,9	6,3	4,44	0,00	0,00	0,00
1991	132,9	8,1	6,06	0,7	0,51	8,48
1992	158,0	8,7	5,49	2,3	1,44	26,29
1993	201,0	16,0	7,92	2,1	1,04	13,10
1994	170,7	12,3	7,23	2,7	1,59	21,99
1995	137,6	10,7	7,79	3,2	2,34	30,07
1996	142,2	13,7	9,66	5,4	3,80	39,32
1997	142,4	17,0	11,95	8,1	5,71	47,82
1998	131,0	18,8	14,34	10,9	8,34	58,14
1999	137,2	22,0	16,02	12,2	8,90	55,52
2000	162,6	29,1	17,91	19,0	11,65	65,07
2001	171,3	32,0	18,66	20,8	12,16	65,14
2002	164,1	10,5	6,40	2,3	1,41	22,05
2003	188,9	21,5	11,39	11,7	6,19	54,36

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

* – Milhões de pares de calçados.

O regime de adequação protegeu certos segmentos³⁸⁶, para o Brasil restou explorar o mercado de calçados sintéticos uma vez que os calçados esportivos e de couro ficaram de fora do programa de liberalização e, mais tarde, foram sujeitos a licenças especiais para importação. Como se observa na tabela que segue, os calçados sintéticos responderam ao longo do período de transição, e posterior, por mais de 60% das importações argentinas. As exportações, em números de pares, passaram de 300 mil, pois em 1991, para cerca de 1 milhão ao final do primeiro ano de união aduaneira. Dois anos mais tarde, o volume de calçados sintéticos exportados ultrapassou 4 milhões de pares.

A desvalorização permitiu ao Brasil aumentar substancialmente as exportações de calçados, especialmente, esportivos que passaram de meio milhão de pares para mais de dois milhões em pouco mais de dois anos. As exportações cresceram com intensidade, em 1998 o Brasil respondia por 66% das importações argentinas de calçado não esportivo e 23% do volume de calçado esportivo (BID, 2000). Em 1999 a parcela de mercado brasileira subiu para 76% e 40% respectivamente. Dois anos após o abandono do regime de bandas cambiais as importações argentinas de calçados sintéticos superaram a marca de 13 milhões de pares.

Tabela 4.18 – Exportações brasileiras para Argentina – desagregadas (1991 – 2002)

Ano	Borracha e Plásticos*		Couro		Esportivos		Couro outros		Total**
	Pares	(%) do Total	Pares	(%) do Total	Pares	(%) do Total	Pares	(%) do Total	
1991	0,3	58,89	0,0	0	0,2	41,11	0,0	0,00	0,6
1992	0,7	48,19	0,1	5	0,5	35,17	0,2	11,77	1,4
1993	0,5	40,85	0,1	9	0,4	32,94	0,2	17,12	1,2
1994	0,9	64,59	0,1	10	0,2	10,83	0,2	14,74	1,4
1995	1,1	53,43	0,2	7	0,6	31,94	0,1	7,13	2,0
1996	1,8	62,05	0,1	2	0,8	28,80	0,2	7,16	2,9
1997	4,7	58,27	2,3	28	0,6	7,37	0,5	6,28	8,1
1998	6,9	62,98	3,0	28	0,6	5,82	0,4	3,37	10,9
1999	6,8	55,50	4,4	36	0,9	7,43	0,1	1,22	12,2
2000	11,6	61,46	5,4	28	1,8	9,37	0,1	0,72	18,9
2001	13,4	64,17	5,1	24	2,3	11,16	0,1	0,34	20,8
2002	1,3	56,50	0,6	27	0,4	16,58	0,0	0,03	2,3

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

Notas:

* – Pela nomenclatura (NCM 4 dígitos), considera-se calçados de borracha/plásticos aqueles localizados no intervalo entre Calçados Impermeáveis/sem costura (6401) e Impermeáveis/com costura (6402 – SITC 8513); os calçados de couro (6403 – SITC 8514); calçados com solado costurado em material têxtil/esportivo (6404 – SITC 8512 e 8515); e, outros calçados em couro (6405 – SITC 8517). ** – Em milhões de pares.

³⁸⁶ Os calçados foram alvos desta proteção em todos os países do Mercosul, exceto no Brasil. Na Argentina, por exemplo, foram alvo de proteção os produtos siderúrgicos, têxtil e calçado, papel e papel cartão, madeiras, pneumáticos, açúcar, eletrodomésticos, suco de laranja, café solúvel e móveis.

O fim da lista de exceções, ou seja, o fim da cobrança de tarifas pelo Regime de Adequação, em dezembro de 1998, aliado à desvalorização do Real, em janeiro de 1999, ampliaram a competitividade do calçado brasileiro. Para completar o cenário favorável, em novembro de 1998, a Argentina estabeleceu o seu regime de salvaguardas à importação de calçados, impondo cotas à importação de terceiros países, exceto para o Mercosul. Conforme lembra Anderson “as importações argentinas de calçados da China, por exemplo, que eram aproximadamente de 12 milhões de pares, foram limitadas a 4 milhões” (ANDERSON, 2001, p. 16). Esta vantagem brasileira foi temporária e parcial³⁸⁷ uma vez que dependeu da condução de política comercial na Argentina, a qual em um primeiro momento possibilitou o desvio de comércio e favoreceu o Brasil.

O terceiro momento compreende um período de conflitos setoriais, em escala multi e bilaterais, dada a utilização de políticas comerciais controversas na Argentina. Uma vez que elas inicialmente afetaram apenas os países de fora do Mercosul, a maré não tardou a virar-se contra os membros do Bloco, em especial, contra as exportações brasileiras. Após a Rodada do Uruguai, o país vizinho continuou a utilizar no setor de calçados medidas específicas para proteção, via Decretos ou Resoluções, que excediam o limite acordado de 35% na OMC.

Através do Decreto 2.275, datado de 30 de dezembro de 1994, a Argentina adotou mecanismo de proteção³⁸⁸ para certas linhas de produtos. No início foi a “a introdução de direitos específicos para a importação de alguns tipos de calçados esportivo em resposta às reclamações das empresas afetadas pela concorrência do leste da Ásia. Tais direitos estenderam e aumentaram em 1995” (BID, 2000, p. 42). As regras especiais, para o bem do exportador brasileiro, e também da integração latina, não incluíram os países do Mercosul ou da ALADI (Associação Latino-Americana para o Desenvolvimento e Integração). Sob a égide do sistema multilateral de comércio, esta discriminação já representava uma clara violação da Cláusula da Nação Mais Favorecida, passível de um futuro questionamento.

Em outubro de 1996 os Estados Unidos requisitaram uma consulta (WT/DS56/1) contra a Argentina em virtude das medidas impostas sobre os produtos têxteis, nos calçados e

³⁸⁷ Parte do capítulo calçados compunha a lista de exceções argentina, estando então fora do programa de adequação instituído durante a transição para a União Aduaneira. Assim, o Brasil aumentou suas exportações de calçados de borracha ou plástico, os quais ficaram de fora de referida lista.

³⁸⁸ Segundo o Art. 15º “Establécense hasta el 31 de diciembre de 1995 los derechos de importación específicos [...] que forma parte integrante del presente decreto. Los derechos de importación específicos que se establecen operarán como mínimo del correspondiente Arancel Externo Común. Las importaciones que tengan como origen a los países integrantes de la ALADI (excluidos los Estados Partes del MERCOSUR) y que se despachen por las posiciones arancelarias comprendidas en el Anexo XII seguirán beneficiándose de las preferencias arancelarias vigentes. Los derechos de importación específicos no se aplicarán a las importaciones provenientes de los Estados Parte del MERCOSUR.” (ARGENTINA, 1994)

nos artigos de vestuário. Ainda, via Resolução 305/95 as cobranças específicas foram elevadas no caso dos calçados – a qual através de outras resoluções faria vigorar esse direito extra até o final de 1997.

Em janeiro de 1997, os Estados Unidos pediram a abertura de um *panel* junto do *Dispute Settlement Body* (DSB), o qual foi estabelecido em 25 de fevereiro de 1997 (WT/DS56/5). Entre essas duas datas, o Ministro argentino da Economia revogou a Resolução 225/97 – extensão da Resolução 305/95. Neste mesmo dia 14 de fevereiro de 1997, a Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) iniciou uma investigação de salvaguardas que foi seguida da imposição de medidas de proteção provisórias³⁸⁹ sobre os calçados (Res. 226/97).

Após foi a vez da União Europeia questionar as medidas de salvaguardas impostas, o qual o DSB deu provimento e estabeleceu um painel³⁹⁰ (DS121). Tal salvaguarda foi condenada na Organização Mundial do Comércio (OMC) e foi determinada sua extinção em dezembro de 1999 (WT/121/AB/R). A Argentina, por sua vez, suspendeu a salvaguarda para os países membros da OMC, mas manteve a restrição para os calçados provenientes da China. O período em que as restrições físicas para terceiros estiveram em vigor marcou o aumento do desvio de comércio na direção das exportações brasileiras.

Depois de novembro de 1998, quando a salvaguarda a terceiros países foi estabelecida, o crescimento das exportações de calçados brasileiros para a Argentina, que já acontecia desde a segunda metade da década de 90, ampliou também a tensão diplomática. O fim do sistema de bandas cambiais foi o princípio das dificuldades diplomáticas para o Brasil junto de seu maior sócio comercial no Bloco.

A importação de calçados ainda era um problema para a Argentina. De uma maneira geral, forçou o governo argentino a encontrar medidas que visassem o arrefecimento das importações. Primeiro, a Argentina focou nos calçados chineses, depois terceiros países e, por fim, chegou a vez do calçado brasileiro. Anderson (2001) lembra que tamanho aumento das importações de calçados provenientes do Brasil, acarretou uma ação dos produtores argentinos, via Câmara da Indústria de calçados de Buenos Aires. Em julho de 1999 foi proposto aos exportadores brasileiros uma cota³⁹¹ para os calçados.

³⁸⁹ Em setembro de 1997, foram impostos os direitos definitivos (Resolução 987/97) na forma de um mínimo específico sobre os calçados válido por três anos. O Art. 9º da Resolução 987 propiciou um aumento superior a 30% no primeiro ano de direito definitivo.

³⁹⁰ O *panel* contou com terceiras partes: Brasil; Indonésia; Paraguai; Uruguai; Estados Unidos.

³⁹¹ A cota proposta, e rejeitada pela indústria brasileira, consistia no mesmo volume de 4 milhões de pares aplicados aos países não Membros do Bloco. Tal volume seria estabelecido para o período que compreendia o segundo semestre de 1999.

Com negativa brasileira, o governo e a indústria argentina mudaram de estratégia com a publicação de duas novas Resoluções. A Resolução 508/99 em 27 de julho de 1999 trouxe novas regras internas de controle para comercialização de calçados e, desta vez, abrangeu todos os países. Com base no Código de Defesa do Consumidor, a Resolução determinava que tanto os importadores ou os fabricantes locais, de todos os tipos de calçados, tivessem em seus produtos etiquetas com uma série de novas informações³⁹². A determinação era que os fabricantes e produtores deveriam ainda solicitar um certificado de veracidade do conteúdo das etiquetas³⁹³ junto ao Instituto de Tecnologia Industrial da Argentina (Inti).

Logo a seguir, em 12 de agosto de 1999, a Argentina adotou nova medida para restringir a importação de calçados. A publicação da Resolução 977/99, estabeleceu a exigência de licença prévia³⁹⁴ para a importação de calçados outorgada aos importadores argentinos que tenham cumprido a Resolução 508/99.

A repentina mudança causou certo desconforto diplomático, uma vez que as mercadorias em trânsito ou em trâmite aduaneiro não cumpriam tais exigências³⁹⁵. Depois dessas medidas do governo argentino, os empresários do setor de calçados dos dois países estabeleceram um acordo privado, sem a anuência dos respectivos governos.

Foi acordado um programa de exportações brasileiras ao mercado argentino até junho de 2000. No acordo ficou decidido que as vendas brasileiras deveriam limitar-se a 1,7 milhão de pares no último trimestre de 1999, o que totalizaria 11 milhões de pares exportados naquele ano. Já para o primeiro semestre de 2000, o acordo previu um limite das exportações de 6 milhões de pares, a ser controlado pela própria ABICALÇADOS.

³⁹² Na etiqueta o fabricante deveria, conforme Artigo 1º “[...] indicar, en forma claramente visible, la siguiente información: a) material de la capellada; b) material del forro; c) material del fondo o planta; d) marca y modelo; e) nombre o razón social y Clave Unica de Identificación Tributaria del fabricante o importador, f) país de origen. Comose não bastasse, o Artigo 2º traz que “en los casos en que el material sea cuero, deberá indicarse la clase o especie correspondiente al mismo, seguida del tipo de terminación aplicado.” (ARGENTINA, 1999)

³⁹³ Em janeiro de 2015 o Órgão de Solução de Controvérsias – ou o DSU, adotou o Relatório do Órgão de Apelação no caso Argentina – *Measures Affecting the Importation of Goods* (DS438, DS444, DS445). O Órgão manteve o relatório que considerou tal exigência incompatíveis com as regras da OMC/GATT.

³⁹⁴ Até então, o importador de eria apenas preencher uma guia de importação, e, num prazo máximo de dez dias, recebia a autorização automaticamente – licença automática.

³⁹⁵ A Folha de Londrina (1999) noticiou o confisco para leilão de 37,2 mil pares de calçados da indústria Almiro Grings (Piccadilly), de Igrejinha (RS). Os mesmos foram retidos no dia 9 de setembro na aduana de Buenos Aires. O fato ocorreu após a decisão tomada pelas autoridades alfandegárias daquele país [certificado de veracidade], reacendeu a controvérsia a respeito do comércio de sapatos entre Brasil e Argentina mesmo depois do acordo de cotas firmado dia 29 do mês passado. Segundo o Jornal a indústria teve 142 mil pares de calçados retidos em Buenos Aires e Paso de Los Libres (avaliados em US\$ 1,13 milhão – valores nominais à época). Esse incidente por sua vez causou uma reação da ABICALÇADOS através de seu presidente Nestor de Paula o qual afirmou que o confisco baseou-se na Lei local que permite o leilão de mercadorias depositadas na alfândega há mais de 30 dias para pagamento dos custos de armazenagem.

Segundo BID (2005), em 2004 foram estabelecidos novos volumes de cotas para o calçado brasileiro, as quais deveriam respeitar um limite entre 12 e 13 milhões de pares para o referido ano. Conforme a tabela anterior, o limite foi ultrapassado, e, portanto, os calçados além do limite tiveram que pagar uma taxa extra cota para entrar no país. Para o ano seguinte a cota seria de 12,9 milhões, e 6,5 milhões de pares até junho de 2006 – com prazo determinado para expirar em 30 de junho de 2006. Esse momento também possibilitou uma ação conjunta no Bloco que visava elevar a TEC para deter o avanço do calçado Chinês. A evolução das exportações brasileiras totais e também as que tiveram o mercado argentino como destino pode ser vislumbrada na tabela 4.19.

Tabela 4.19 – Exportações brasileiras de calçados – milhões de pares (2001 – 2011)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	171,3	164,1	189,0	212,5	189,7	180,4	177,1	165,8	126,6	143,0	113,0
Argentina	20,8	2,3	11,7	15,4	14,2	15,1	18,3	18,5	12,9	14,1	13,8
(%) do total	12,16	1,41	6,19	7,24	7,47	8,37	10,32	11,18	10,21	9,89	12,19

Fonte dos Dados Brutos: Brasil (2017b). Elaboração própria (2018).

Segundo o BID (2008), a TEC deveria subir de 20 para 35%, abrangendo não só os calçados, mas produtos têxteis e tecidos. Em 2007 também foi renovado o volume de exportações brasileiras para a Argentina, ficando estabelecido que estas deveriam representar entre 20 e 25% do consumo de calçados na Argentina (entre 13,5 e 15 milhões de pares). Segundo o BID (2008, p. 84), no final dos anos 1990 as exportações brasileiras chegaram a responder por mais de 35% do consumo. Após 2008, ficou estabelecido uma cota anual de 15 milhões de pares a serem exportados, válida para os anos de 2009, 2010 e 2011 – prazo final aconteceu em dezembro 2011.

Por fim, é possível apontar a consolidação do Mercosul como um desdobramento importante para o calçado Brasileiro, especialmente para as exportações de calçados com destino ao Paraguai e a Argentina. Nessa conta, além do fim do sistema de bandas cambiais, este parece ter sido o único saldo positivo para o setor ao longo dos anos 1990. Ademais, o que se verificou ao longo dos anos 1990 e 2000 foi uma profunda mudança na estrutura da indústria financiada pelo BNDES e pela guerra fiscal entre os estados da federação.

A indústria de calçados alterou o seu eixo produtivo, na medida em que plantas de produção deixaram as regiões tradicionais. O deslocamento na direção Nordeste deu origem a um novo polo produtivo. Surgiu desta sinergia um modelo híbrido, que passou a misturar plantas que atuam na produção de diferentes tipos de calçados. Esse novo estágio alterou parte

da segmentação regional da produção predominante até o início dos anos 1990. As plantas no Nordeste produzem para diferentes mercados, isto é, são confeccionados calçados masculinos e femininos, sandálias, chinelos e calçados para esporte. Esses são voltados tanto para abastecer o mercado doméstico, mas sobretudo para exportação.

Finalmente, em relação aos fluxos comerciais, as exportações brasileiras para os mercados tradicionais recuaram, novos países foram incluídos como destino. Este fenômeno se deve em grande medida a presença chinesa, maior exportadora mundial. A China e outros países asiáticos passaram a ocupar parte da parcela brasileira em seu principal mercado, os Estados Unidos, elevando a competição no mercado internacional. A reconfiguração não ficou apenas nas exportações, as importações continuaram crescendo e a China, assim como para a Argentina, apareceu como um grande problema na competitividade brasileira.

As dificuldades da década de 1990 marcam o princípio do fim de uma fase de expansão da indústria calçadista nacional. Essa etapa final teve como características o declínio da produção e do emprego setorial além de um ajuste na balança comercial de calçados. Esse é um evento que não é recorrente em etapas anteriores, e diferentes alternativas capazes de superar as restrições estruturais da indústria foram incorporadas à indústria. O desenho interpretativo desse último período ajudou a entender como uma indústria pujante passou do apogeu ao declínio nos últimos tempos. Ele também desvela as mudanças engendradas para reverter, ou mesmo, amortecer o efeito da concorrência asiática.

4.3 A APLICAÇÃO DE MEDIDAS ANTIDUMPING SOBRE OS CALÇADOS CHINESES

A mesma abertura comercial que expandiu as possibilidades de comércio, elevou também o risco de concorrência desleal. É nesse ínterim que o setor calçadista iniciou sua batalha contra o calçado chinês. O aumento abrupto das importações de calçados com origem na China e a perda de mercado levaram a indústria doméstica a mudar mais uma vez de programa. Depois de deslocar a produção para regiões estratégicas, a busca pela competitividade perdida incluiu também o emprego de medidas temporárias.

“Muito mais que proteção é uma defesa, eu prefiro esse termo, defesa contra práticas desleais de comércio. [...] Temos um acordo internacional, ocorre a defesa de um setor que se vê atacado por práticas condenadas pela OMC.” (Entrevista Heitor Klein³⁹⁶, atual presidente

³⁹⁶ Entrevista Heitor Klein, presidente da ABICALÇADOS. No período da investigação, o presidente à época era o sr. Milton Cardoso (2007-2013), então presidente da Vulcabrás/Azaleia.

da ABICALÇADOS). Heitor Klein ressaltou que investigação e, sobretudo a imposição do direito definitivo, foram fundamentais para a sobrevivência da indústria.

O caso dos calçados, segundo Schielvelbein³⁹⁷ (2017) foi um dos mais complexos que seu escritório havia trabalhado, uma vez que incluía um elevado número de partes³⁹⁸ (empresas) e páginas. Essa mesma indagação foi feita pelo secretário de comércio à época, Welber Barral. Na sua visão a investigação contra a prática de dumping em calçados importados da China foi difícil por ter sido uma das mais longas que o DECOM havia apreciado, mas sobretudo por ter enfrentado uma grande resistência dos importadores³⁹⁹ de calçados esportivos (Entrevista Welber Barral, ex-secertário de comércio exterior).

As empresas nacionais, como a São Paulo Alpargatas e Penalty/Cambuci, integram um movimento⁴⁰⁰ com as multinacionais Adidas, Asics⁴⁰¹, Puma, Nike, New Balance, Skechers e Reebok. A aderência enquanto partes interessadas aumentou a pressão sobre o caso. O movimento tentou negociar à época a possibilidade de alguns tipos de tênis ficarem de fora da investigação⁴⁰². Contudo o esforço não obteve sucesso, uma vez que as medidas impostas deveriam cobrir de calçados do tipo Crocs até tênis esportivos de alto desempenho. Outro ponto de pressão do Movimento para Livre Escolha (MOVE) foi a submissão de um documento com uma série de propostas na consulta pública para a edição do Decreto 8.058/2013.

Diante disso, pondera-se que mesmo com o elevado grau de discricionariedade que goza a autoridade investigadora, a apreciação da questão não é conduzida de forma arbitrária. É uma questão técnica e depende da apuração da prática do dumping, ou seja, verificar se existe diferença entre o valor normal e o preço de exportação. Posteriormente, é preciso comprovar que houve dano à indústria doméstica e, por fim, estabelece-se a relação existente entre a prática de dumping com o dano causado à indústria peticionária. Os mais de 15 meses de investigação estão listados na *timetable* do caso dos calçados (quadro 4.1), da petição inicial (2008) até a renovação do direito (2016).

³⁹⁷ Entrevista Adimar Schielvelbein, consultor e economista.

³⁹⁸ A investigação cobriu 635 exportadores, 253 importadores e 27 produtores domésticos (BRASIL, 2010).

³⁹⁹ “[...] a japonesa Asics criticou abertamente a decisão da CAMEX. Para a empresa, a decisão beneficia somente a Vulcabrás/Azaleia, dona das marcas de tênis Reebok e Olympikus. “A decisão foi resultado de uma enorme pressão da Associação Brasileira da Indústria de Calçados (ABICALÇADOS), que tem à frente o presidente do conglomerado Vulcabrás/Azaleia”. Asics acusa a Abicalçados de favorecer a Vulcabrás/Azaleia. **Jornal Estadão**, São Paulo, 15 set. 2009.

⁴⁰⁰ Fabricantes de tênis de marcas estrangeiras, como Nike, Adidas, Puma e Asics, e a brasileira Alpargatas, pediram a exclusão dos tênis de corrida da medida preliminar, o que não ocorreu.

⁴⁰¹ “Voltaremos à década de 90”, afirma Marcelo Ferreira, presidente da Adidas do Brasil. “O consumidor vai ter o acesso aos produtos cerceado, os mais favorecidos irão a Miami, e o contrabando voltará a explodir. Sobre taxa contra calçado chinês deve encarecer tênis. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 ago. 2009.

⁴⁰² Importadores se unem contra taxa antidumping para tênis. **Jornal Estadão**, São Paulo, 16 out. 2010.

Quadro 4.1 – Dispersão temporal do caso dos calçados

Petição de Abertura	30 outubro de 2008	ABICALÇADOS protocolizou no MDIC a petição de abertura
Abertura	Circular SECEX n°. 95, de 29 de dezembro de 2008 (DOU 31.12.2008)	Abertura da investigação
Pedido de aplicação de medida AD provisória	Em 17 de junho de 2009	A ABICALÇADOS protocolizou correspondência reiterando os termos da petição inicial sobre o pedido de aplicação de medida antidumping provisória
Audiência	04 de setembro de 2009	Audiência Inicial
Aplica direito provisório	Resolução CAMEX n°. 48, de 08 de setembro de 2009 (DOU 09.09.2009)	Aplica direito provisório: US\$ 12,47/par margem de dumping absoluta ponderada de US\$ 18,93/par
Prorrogação para encerramento da investigação	Circular SECEX n°. 66, de 08 de dezembro de 2009 (DOU 10.12.2009)	Decide prorrogar por até seis meses, a partir de 31 de dezembro de 2009, o prazo de encerramento da investigação de dumping nas exportações de calçados da China para o Brasil
Audiência Final	19 janeiro de 2010	Audiência Final
Resultado / Aplicação do direito final	Resolução CAMEX n°. 14, de 04 de março de 2010 (DOU 05.03.2010)	Aplica direito AD definitivo: US\$ 13,85/par por 5 anos
Nota pública da SECEX para revisão	Circular SECEX n°. 26, de 28 de maio de 2014 (DOU 29.05.2014)	Dá conhecimento público de que o prazo de vigência do direito antidumping aplicado às importações originárias da China, que encerraria no dia 5 de março de 2015
Petição para revisão de final de período	31 de outubro de 2014	Revisão quinquenal
Abertura da Revisão	Circular SECEX n°. 9, de 24 de fevereiro de 2015 (DOU 02.03.2015)	Abertura da Revisão
Determinação Preliminar	Circular SECEX n°. 61, de 23 de setembro de 2015 (DOU 24.09.2015)	Aplica direito provisório: US\$ 12,47/par margem de dumping absoluta ponderada de US\$ 18,93/par
Prorrogação do direito (5 anos)	Resolução CAMEX n°. 20, de 01 de março de 2016 (DOU 02.03.2016)	Prorroga direito AD aplicado às importações de calçados da China: US\$ 10,22/par margem de dumping absoluta ponderada de US\$ 11,12/par

Fonte: Elaboração própria (2018).

4.3.1 As importações objeto de investigação

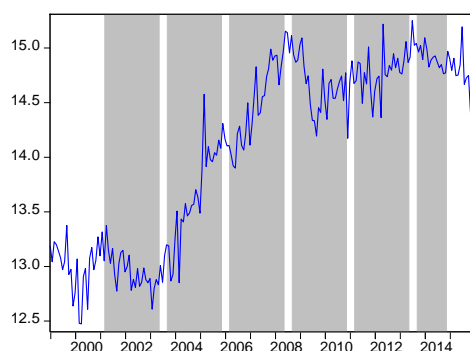
O primeiro passo para análise do mérito consiste na observação do comportamento das importações do produto objeto da investigação. Qual a real situação dos produtos citados? Para avaliar essa questão, a análise das importações, da existência de dano à indústria doméstica e nexos causais necessitam da delimitação temporal, que compreendeu o intervalo entre janeiro de 2003 e dezembro de 2007. A autoridade investigadora segmentou então esse período da seguinte forma: P1 [2003]; P2 [2004]; P3 [2005], P4 [2006] e P5 [2007].

O DECOM destacou de forma veemente o crescimento abrupto e acentuado das importações de calçados com origem da China. Ainda, foi destacado um descompasso entre o crescimento das importações objeto e do consumo doméstico, sendo o primeiro maior que o

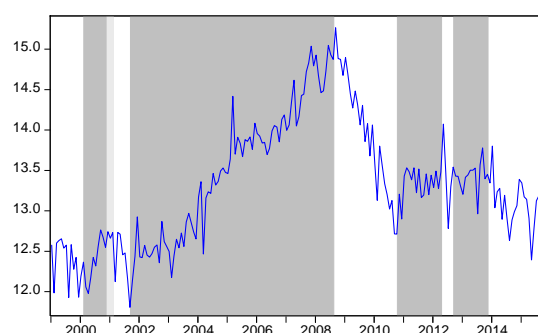
último. Segundo a Resolução CAMEX n°. 14/2010, as importações objeto de dumping apresentaram crescimento substancial em termos absolutos, tendo passado de 3 milhões de pares no período inicial P1 [2003], para 11,3 milhões pares em P4 e 19,7 milhões de pares em P5 [2007] (dados da referida Resolução).

O aumento, que pode ser visto na figura 4.5 a seguir, não é desprezível uma vez que foi registrado um crescimento de 16,6 milhões de pares ente P1 e P5. A alta teve impacto sobre o mercado doméstico na forma de um aumento da participação das importações objeto de dumping no consumo doméstico. Comparando-se os extremos da série, o DECOM constatou um aumento de 2,4 pontos percentuais (p.p.) das importações com origem na China, enquanto a participação das importações consideradas originárias de outros países cresceram em uma taxa bastante inferior (0,3 p.p.).

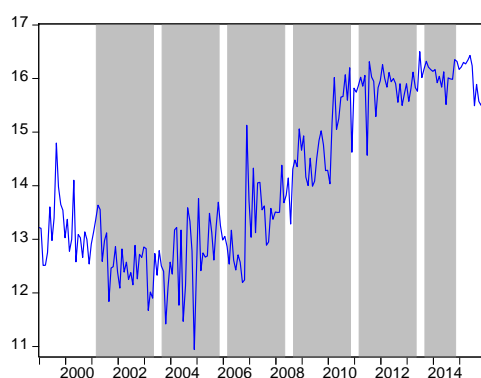
Gráfico 4.5 – Importações Brasileiras de Calçados (1999 - 2015)*



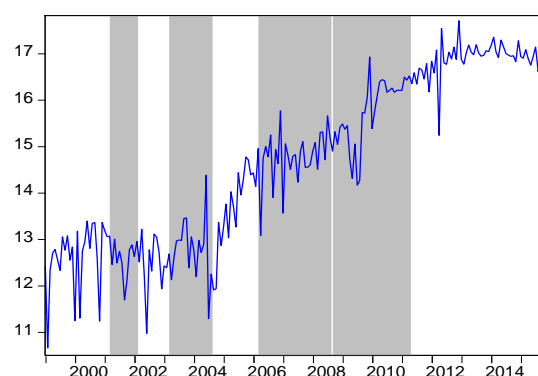
Mundo



China



Indonésia



Vietnã

Fonte de dados brutos: Aliceweb (2016).

Notas:

* – Totais e países selecionados, em número de pares. Séries foram dessazonalizadas e apresentam os valores em log dos números índices.

As importações de calçados da China experimentaram um crescimento substancial também em relação à produção nacional, pois de P1 para P5 o DECOM verificou um incremento de 2 p.p.. Em P5 [2007] as importações objeto de dumping originárias da China responderam por 84,6% dos calçados importados pelo Brasil, enquanto a representatividade em P1 [2003] era 73,4% desse total (BRASIL, 2010a).

Parte desse comportamento pode ser visto nos ciclos de expansão (lado direito da tabela 4.20 abaixo) das importações de calçados com origem da China. O maior deles, com 84 meses, encontra-se exatamente no período escolhido para análise da autoridade investigadora. O crescimento foi encerrado apenas em agosto de 2008, e deu lugar a um ciclo de retração dos mais longos (27 meses). Esse período de retração compreendeu a fase da investigação (iniciada em dezembro de 2008) até a aplicação do direito final (março de 2010). O resultado pode ser também vislumbrado no gráfico 4.5, no qual as barras em cinza representam os mesmos ciclos de expansão das importações.

Tabela 4.20 – Ciclos de expansão e retração das importações brasileiras de calçados com origem na China (2001 - 2015)

Expansão					Retração				
Ano	Mês	Ano	Mês	Média n° Meses	Ano	Mês	Ano	Mês	Média n° Meses
–	–	–	–	–	1999	Mai.	2002	Fev.	34
2000	Fev.	2000	Nov.	10	2000	Nov.	2001	Set.	11
2001	Set.	2008	Ago.	84	2008	Ago.	2010	Out.	27
2010	Out.	2012	Abr.	19	2012	Abr.	2012	Set.	6
2012	Set.	2013	Nov.	15	2013	Nov.	2013	Mai.	19
Duração Média: Vale->Pico:				32	Pico->Vale:				19,4

Resultados baseados na rotina Bry e Boschan (1971).

Quando se observa o período em que o direito vigorou, a Resolução n°. 20/2016 (Resolução que prorrogou o direito) considerou que houve queda do volume de importações originárias da China. Como resultado da destruição de comércio, entre julho de 2009 e junho de 2014 as importações diminuíram 66,1%. Assim, parte do mercado brasileiro passou para mãos de outras fontes.

Quando se observa o comportamento das importações de outros fornecedores de calçados para o Brasil durante o período em análise de dano, destaca-se o Vietnã, que em 2005 ultrapassou a marca de um milhão de pares exportados para o Brasil. Seu ciclo mais longo, que inicia coincidentemente junto da investigação, foi uma expansão que alcançou 32 meses. Como resultado, em 2011 o Vietnã exportou 10,4 milhões de pares de calçados para o

Brasil. Dados do Aliceweb (BRASIL, 2017b) mostram, que em 2014 esse número chegou a 18,5 milhões.

Tabela 4.21 – Ciclos de expansão e retração das importações brasileiras de calçados com origem no Vietnã e Indonésia (2001 - 2015)

Expansão					Retração				
Vietnã									
Ano	Mês	Ano	Mês	Média n° Meses	Ano	Mês	Ano	Mês	Média n° Meses
2001	Mar.	2002	Fev.	12	2002	Fev.	2003	Set.	20
2003	Set.	2005	Ago.	12	2004	Ago.	2006	Mar.	20
2006	Mar.	2008	Ago.	29	2008	Ago.	2008	Set.	1
2008	Set.	2011	Abr.	32	2011	Abr.	2013	Jul.	28
Duração Média: Vale->Pico:				21	Pico->Vale:				17,25
Indonésia									
2001	Mar.	2003	Mai.	26	2003	Mai.	2003	Set.	4
2003	Set.	2005	Nov.	38	2005	Nov.	2006	Mar.	5
2006	Mar.	2008	Mai.	26	2008	Mai.	2008	Set.	5
2008	Set.	2010	Nov.	26	2010	Nov.	2011	Mar.	5
2011	Mar.	2013	Mai.	24	2013	Mai.	2013	Set.	5
2013	Set.	2014	Nov.	15	—	—	—	—	
Duração Média: Vale->Pico:				26	Pico->Vale:				4.8

Resultados baseados na rotina Bry e Boschan (1971).

De outro lado, as importações com origem na Indonésia nunca ultrapassaram a marca de um milhão pares exportados/ano para o Brasil antes da investigação. Em 2008 foram um milhão de pares com origem na Indonésia, contra 3,63 milhões ao final do ciclo, e em 2015 esse número ultrapassou os 6,5 milhões de pares. O período que segue a abertura da investigação contra a China marcou igualmente uma guinada das importações brasileiras na direção desses países. A data de abertura do ciclo de expansão de ambos é coincidente entre si, e precede o ciclo de retração das importações da China em apenas um mês.

Novamente quando se observa a Resolução n°. 20/2016, ela faz menção ao volume das importações de calçados das demais origens não sujeitas ao direito antidumping aplicado. Observou-se aumento de 140,7% das importações dos demais países no período compreendido entre julho de 2009 e junho de 2010 (BRASIL, 2016). Esse movimento foi influenciado, principalmente, pelas importações originárias dos dois maiores fornecedores de calçados do Brasil durante o período em análise: Vietnã e Indonésia. Enquanto as importações de calçados originárias do Vietnã registraram acréscimo de 245,2% de P1 [jul. 2009-jun.2010] a P5 [jul.2013-jun.2014], as da Indonésia aumentaram 221,8% nesse mesmo intervalo

(BRASIL, 2016). As importações de calçados brasileiros originárias desses dois países representavam 38,3% do total das importações brasileiras de calçados em P1 e passaram a representar 80,1% desse total em P5.

Outrossim, a redução das exportações chinesas chegou a 66,1% entre P5 [julho de 2013 a junho de 2014] e P1 [julho de 2009 a junho de 2010]. Ainda, a representatividade das importações originárias da China no consumo brasileiro diminuiu, e passou de 1,1% em P1 para 0,3% em P5. “Essa tendência de queda também foi observada na relação das importações sujeitas ao direito e produção nacional, que passou de 0,9% em P1 para 0,2% em P5.” (BRASIL, 2016) Contudo, mesmo diante desse quadro, o direito antidumping foi renovado e garantiu a proteção da indústria por mais cinco anos.

Finalizando, para a autoridade investigadora, na investigação original, ficou constatado aumento substancial das importações objeto de dumping, tanto em termos absolutos, quanto em relação à produção e ao consumo no Brasil, uma vez que o volume dessas importações não era insignificante. Na revisão, a conclusão foi um pouco diferente diante dos fatos supramencionados, pois a observação do comportamento das importações objeto, considerando o crescimento absoluto e relativo das importações de calçados da China no período de análise de dano da investigação original

nota-se que, caso o direito antidumping seja extinto, existe a possibilidade de uma mudança significativa e rápida do cenário. Pois, é possível inferir a existência de significativo potencial de exportação dos produtores de calçados chineses, que são os maiores produtores e exportadores mundiais. (,,) Se for presumido que tal aumento de importações consistirá em mercadorias comercializadas a preços de dumping, muito provavelmente ocorrerá a retomada do dano à indústria decorrente de tal prática. Pode-se concluir que, na ausência de imposição do direito antidumping, haveria subcotação, o que provocaria, muito provavelmente, depressão nos preços da indústria doméstica. (BRASIL, 2016)

4.3.2 Da determinação do dano, nexos causal e da margem de dumping

Nessa etapa da investigação dois pontos convergem para a análise central da pesquisa. Eis que além da discussão da regra do menor direito emergiu aqui mais um possibilidade de observar as escolhas da autoridade investigadora. Quando se compara a investigação original, e a revisão do direito, é possível apontar uma mudança de programa importante que merece destaque.

Na investigação original (Resolução CAMEX n°. 14/2010), como de praxe o DECOM considerou que a China não reunia todas as características de uma economia

predominantemente de mercado. Nessas situações, a autoridade investigadora precisa obter o valor normal com base nos preços praticados⁴⁰³, de um produto similar, em um terceiro país reconhecido como economia de mercado.

O valor normal apurado na investigação original foi estimado em US\$ 24,63 por par de calçado, e tomou por base o preço pelo qual os calçados seriam vendidos pela indústria italiana⁴⁰⁴. Quanto ao preço de exportação⁴⁰⁵ apurado, sua média ponderada foi de US\$ 7,12/par (base FOB). Pela diferença desses obtemos a margem de dumping absoluta ponderada de US\$ 17,51/par, equivalente a uma margem relativa de dumping de 246%. Eis aqui um elemento que caracteriza o padrão do procedimento da defesa comercial do Brasil. Ainda pelo Decreto de 1995, o *modus operandi* foi seguido uma vez que a margem aplicada não considerou o valor cheio, mas US\$ 13,85 por par de calçado, sem fazer referência alguma ao interesse público ou nacional, diferente do que fez na medida preliminar.

Já a revisão, que aconteceu sob o novo Decreto, acabou por renovar o direito em uma Resolução que veio cheia de mudanças quando comparada com a investigação original. Primeiro, o preço de exportação apurado foi superior, e mesmo assim a alta não foi suficiente para descaracterizar a prática de dumping. O valor de exportação na revisão correspondeu a US\$ 16,57/par (BRASIL, 2016), com uma margem de dumping apurada de 67,1% quando se considera o valor normal apurado de US\$ 27,69. Novamente a margem estimada e a aplicada são diferentes. A margem cheia compreenderia um direito de US\$ 11,12/par, contudo em razão de interesse público ela foi reduzida para R\$ 10,22 por par, ficando inferior inclusive a medida aplicada na investigação original.

Ainda as Resoluções apresentam outro ponto ideal para servir de “termômetro”, pois primeiramente o preço tomado foi da Itália, em 2010. Esse critério foi na época sugerido pela indústria peticionária e acatado pelo DECOM. A MOVE chegou a questionar a escolha, uma vez que comparativamente ao tipo de calçado objeto (em sua maioria calçados importados esportivos) são diferentes da produção exportada pela Itália (predominantemente calçados em couro). Outra razão alegada foi a diferença estrutural das indústrias o que ocasionaria um direito maior que seria se escolhido um país considerado mais adequado.

⁴⁰³ O tipo de produto em investigação é o calçado construído com a parte superior em material natural ou sintético e a parte inferior em material natural/sintético, voltado para o mercado masculino, feminino ou infantil, normalmente classificado nas NCMs 6402 a 6405, com exceção daqueles classificados nas NCMs 6402.10.00, 6402.20.00, 6403.12.00 e 6403.20.00, com origem da China.

⁴⁰⁴ Segundo a Resolução nº.14/2010 o valor foi obtido a partir de faturas de quatro produtores italianos de calçados. Esta opção foi ao encontro da indicação feita pela peticionária.

⁴⁰⁵ Os preços médios ponderados das importações brasileiras de calçados da China foram apurados no intervalo que compreende o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2007 na condição de valores *Free On Bord* (FOB).

Essa mesma *praxe* foi repetida na revisão, pela peticionária que mais tarde reiterou a demanda de utilizar a Itália. Novamente, houve diversas manifestações das partes referindo a Indonésia e Vietnã como país substituo. Entre as manifestações, a Mizuno questionou a escolha da Itália como terceiro país de economia de mercado para determinação do valor normal. Segundo a Resolução, foram alegadas diferenças de envergadura das fábricas, mão-de-obra, matéria-prima e custo de energia elétrica, em comparação com produtoras de calçados estabelecidas na China. Foi apontado que os produtos provenientes da Itália são confeccionados, principalmente, em couro, enquanto os de origem chinesa são, na grande maioria, produzidos com materiais têxteis. De outro lado a ABICALÇADOS para fins de início da revisão, a indústria doméstica justificou a escolha da Itália pelo fato de ser este país produtor de calçados e pelo produto italiano ser similar ao produto objeto da revisão.

A Alpargatas solicitou igualmente a desconsideração da Itália como terceiro país de economia de mercado para fins de cálculo do valor normal alegando ser uma origem

inadequada para refletir adequadamente a composição de produtos e condições produtivas chinesas. [...] Alternativamente, a Alpargatas sugeriu a utilização da Indonésia como terceiro país de economia de mercado para fins de cálculo do valor normal, tendo em vista tratar-se de um dos maiores produtores e exportadores mundiais do produto objeto da revisão, com condições socioeconômicas, composição de produtos e condições produtivas semelhantes às apresentadas pela China. (BRASIL, 2015)

A ABICALÇADOS afirmou que considerava adequado na análise a escolha de um terceiro país baseado em informações confiáveis de um terceiro país de economia reconhecidamente de mercado. Para a peticionária, a escolha da Indonésia como país substituto conduziria a aplicação de um direito antidumping inferior ao necessário para a neutralizar os danos causados pelo produto objeto. Contudo, para o DECOM as alegações da peticionária contrárias à utilização da Indonésia não procediam.

Nesse sentido, Resolução CAMEX n°. 20/2016 alterou o país para Indonésia. A troca representa um opção que pode ser vista como menos protecionista, uma vez que as estruturas de preços entra a Indonésia e Itália são completamente diferentes. A lógica aqui é que ao comparar o preço de exportação e o valor normal com base no calçado italiano, o tamanho da margem apurada seria maior. Portanto, ao escolher a Indonésia o DECOM acaba por aplicar, por essa lógica, um direito proporcionalmente menor.

Contudo, diferentemente da arbitrariedade da investigação original, o Art. 15 do Decreto n°. 8.058/2013 estabelece critérios para a escolha do país substituto, uma vez que o antigo Decreto nada declarava. Portanto, essa alteração de programa na investigação acabou

diminuindo o grau de discricionabilidade da autoridade investigadora o que por sua vez aproximou a defesa comercial mais para o polo liberalizante do que do protecionismo.

Na verdade, esse intenso debate aparece explicitamente na determinação preliminar. A Circular SECEX nº. 61, de 23 de setembro de 2015, justifica

Com sede nos elementos probatórios disponíveis na condução da presente revisão, observou-se que a Indonésia refletiria adequadamente a composição da cesta de produtos chineses. Em particular, o volume exportado pela Indonésia para os principais mercados mundiais se aproxima mais ao da China do que o da Itália, inclusive em termos de disponibilidade e grau de desagregação estatística necessários para a investigação, contando, por exemplo, com base no *Comtrade*, e observando, assim, o disposto no Regulamento Brasileiro. Por essas razões, a utilização como referência do valor italiano estaria comprometida e sua utilização provocaria desequilíbrio na comparação das exportações de calçados italianas com as exportações de calçados chinesas, considerando (i) a agregação de valor pela marca italiana, (ii) a composição relativa das exportações italianas, formada predominantemente por produtos de maior valor agregado e (iii) os custos de produção italianos; e que as exportações italianas de calçados são focadas em produtos de couro, não refletindo as exportações da China para o Brasil, predominantemente de produtos têxteis. (BRASIL, 2015)

De todo modo, essa mudança, bem como a aplicação de uma revisão menor e baseada no menor direito por motivo de interesse público são dois elementos que fazem o DECOM menos protecionista. Não só pela consideração do peso ou custo à sociedade, mas por ter mudado o *modus operandi* ao escolher uma economia diferente da feita na investigação original.

Outras questões, menores, mas que foram levantadas quando foram comparadas a investigação de origem com a renovação. A revisão sob o novo Decreto acabou com a audiência final (que não aconteceu na revisão). Com a inclusão das mudanças para a condução da investigação, o prazo de investigação passou de 15 meses (original) para 12 meses (revisão). Ainda, a Resolução CAMEX nº. 20/2016 quando comparada a investigação original apresenta um detalhamento muito maior, o que por sua vez facilita na publicidade da investigação para ambas as partes. Em entrevista, foi levantado que esse maior detalhamento, agora com tabelas bem organizadas, consiste no fato de que antes havia uma limitação do espaço no Diário Oficial da União, o que não aconteceu na Resolução de 2016. Nesse sentido, verificou-se um aumento significativo da qualidade da informação prestada pelo DECOM ao público e às partes.

Uma vez apurado o tamanho da margem de dumping, a etapa seguinte foi a determinação final de dano⁴⁰⁶ à indústria doméstica e, assim, seu nexos causal. Para a determinação do desempenho da indústria uma série de indicadores foram utilizados, a saber:

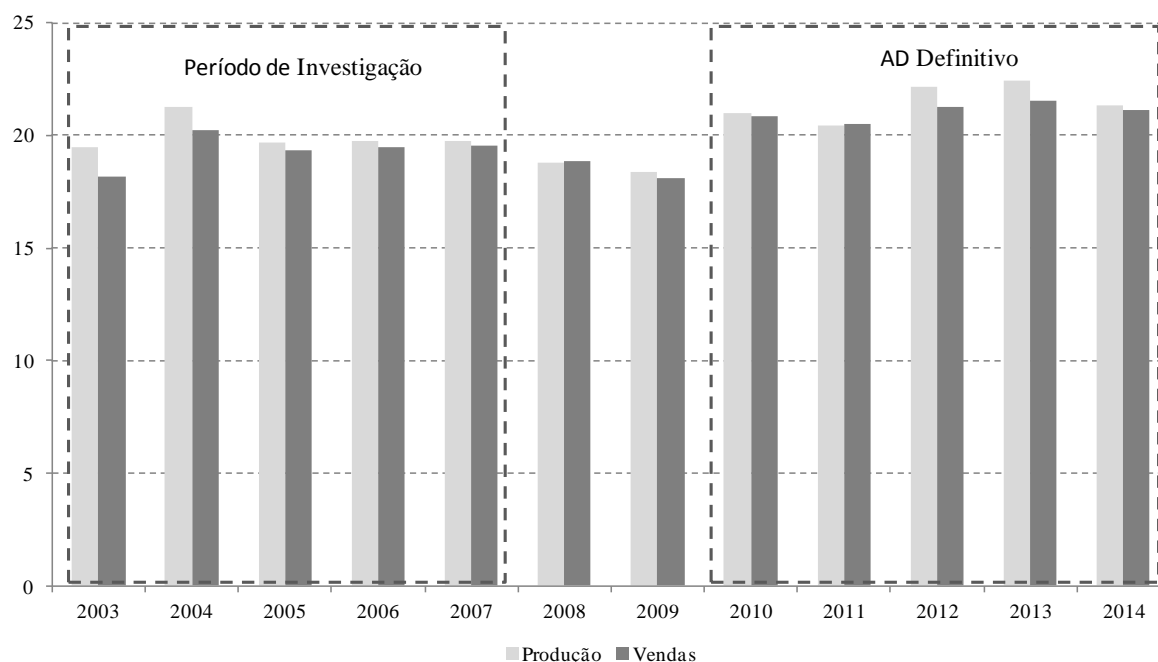
- a) o volume de produção;
- b) vendas;
- c) consumo aparente;
- d) o número de empregados no setor e, também, aqueles ligados com a produção;
- e) investimento;
- f) lucros; e,
- g) receita líquida do setor calçadista.

Nesse sentido, alguns desses indicadores foram coletados nessa pesquisa a fim de observar a evolução da indústria no período de análise, 2003-2007, bem como durante o período de vigência do direito AD (2010-2014). Para tanto, os valores fornecidos foram inflacionados para o ano de 2014, sendo os dados dos gráficos seguintes todos valores reais e, portanto, diferentes da Resolução nº. 14 de 2010.

Segundo o DECOM, o volume de vendas internas do setor calçadista “foi decrescente até P3 [2005], tendo caído 11,6% com relação a P1 [2003]. Em P4 [2006] e P5 [2007] houve recuperação do volume de vendas internas.” (BRASIL, 2010a) Observando os dados com valores reais para 2014 as conclusões são um pouco diferentes, mas é importante notar que o DECOM chamou a atenção, não só para a redução marginal das vendas, mas para a queda dos preços de venda no mercado interno. “De P1 para P5, os preços médios caíram 12,9% e de P4 para P5, 2,6%. Mesmo com o aumento de vendas em P4 e P5, crescimento esse menor que o observado nas importações investigadas, a indústria doméstica diminuiu a sua participação no mercado.”

Ainda, após a aplicação do direito definitivo, entre 2010 e 2014, o montante de vendas no setor superou a marca de 20 bilhões por ano e se manteve sempre superior a esse volume. Como se sabe, a imposição de um direito AD elevava os preços no mercado doméstico, uma vez que o produtor nacional tem uma margem maior para elevar o seu próprio, dado que o produto estrangeiro ficou relativamente mais caro.

⁴⁰⁶ Para efeitos da determinação final de dano à indústria doméstica, o DECOM utiliza indicadores extraídos de fontes secundárias, os quais foram compilados das pesquisas do IBGE, por se tratar de fonte oficial e cuja base de dados é pública e de fácil acesso às partes interessadas na investigação. Os dados considerados para fins de determinação de dano englobam os calçados classificados nos códigos PRODLIST 19.31 a 19.39, os quais podem ser encontrados nas pesquisas PIA-Empresa e PIA-Produto do IBGE. Os dados são anuais e, portanto, agregados.

Gráfico 4.6 – Produção e Vendas de calçados no Brasil, 2003-2014 (Em bilhões de R\$)

Fonte: IBGE (2017).

No período de investigação, a produção do setor de calçados apresentou um comportamento muito semelhante ao verificado no volume de vendas para o mercado interno. Houve uma queda na produção até o período P3 [2005], seguida de uma recuperação em P4 [2006] e P5 [2007]. “Contudo, tal recuperação não foi suficiente para que o volume fabricado pelo setor retornasse aos níveis de P1 e P2, pois a produção do setor calçadista em P5 foi 1,8% menor que em P1 e 7,2% menor que em P2.” (BRASIL, 2010a) Tal recuperação, assim como nas vendas, somente foi verificada no período da medida em vigor.

O consumo nacional aparente de calçados aumentou entre P1 [2003] e P4 [2005], seguido de uma redução no período seguinte (dados da tabela 4.22 que segue). Segundo o DECOM, de P1 para P5, o consumo nacional aparente aumentou no Brasil cerca de 3,1%. De outro lado, o relatório já havia ressaltado o crescimento súbito das importações, e mostrou a participação das vendas internas de produção nacional no consumo “decreceu continuamente, conforme segue: 0,5 p.p. de P1 para P2, 1,6 p.p. de P2 para P3, e de P4 para P5 1,4 p.p.” (BRASIL, 2010a) Parte desse comportamento é explicado pelo aumento desproporcional das importações em relação à produção doméstica de calçados. Entre P1 e P5 a produção nacional cresceu pouco mais de 15% e as importações 455%.

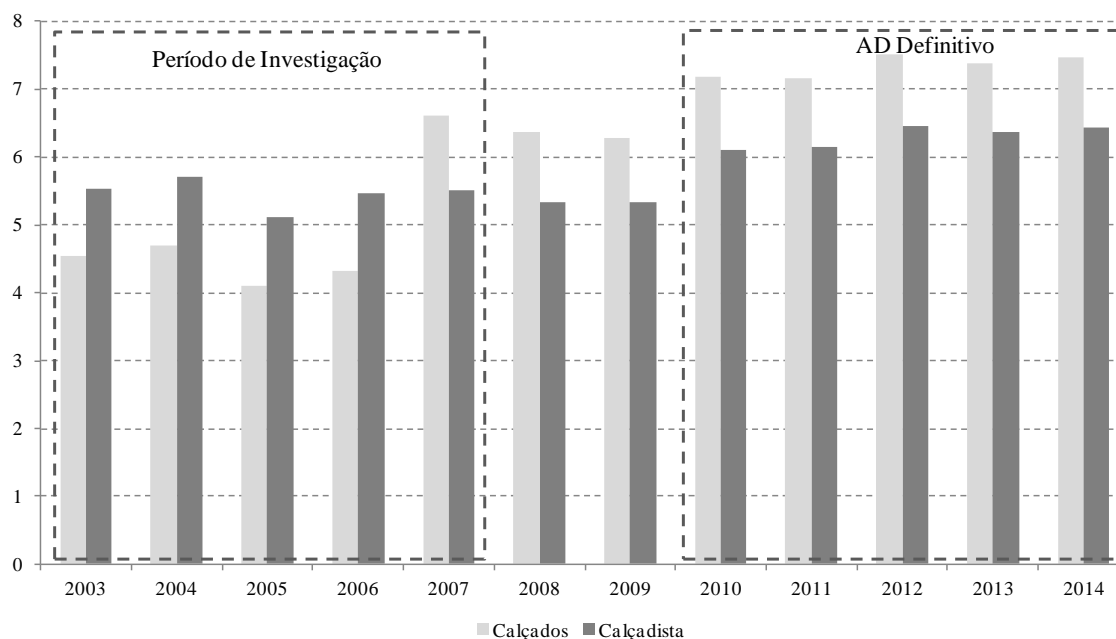
Tabela 4.22 – Dados de Consumo aparente de calçados no Brasil (2000 - 2011)

	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produção(A)	580	665	755	762	796	769	808	814	894	819
Importações (B)	5,3	5,1	8,7	16,7	18,3	28,3	38,9	30,1	27,2	32,4
Exportações (C)	155,2	179	199,9	175,8	177,3	174,8	163,5	125,9	142,6	112,5
Consumo Aparente (A+B) – C	430,1	491,1	563,8	602,9	637	622,5	683,4	718,2	778,6	738,9

Fonte: ABICALÇADOS (vários anos) e MDIC (2016).

No decorrer dos cinco períodos, a redução da participação das vendas da produção nacional no consumo aparente foi de 3,5 p.p segundo a investigação. Em P1 [2003] as importações representavam pouco mais de 1% do consumo aparente, ao final (P5) esse valor havia subido para 4,5%, o que significa um crescimento de 23 milhões de pares ou 554% em relação a 2003. Nesse mesmo período, embora a produção tenha crescido, a participação doméstica encolheu 3,5% quando se compara os extremos da série.

Outro indicador analisado foi a tendência dos salários totais pagos pelo setor calçadista ou a massa salarial. Segundo a Resolução “em que pese à recuperação verificada no último período de investigação, houve quedas em relação a P1 e P2, de 1,7% e 4,9%, respectivamente, com relação ao total de salários pagos e de 3,8% e 6,1%, respectivamente, em relação à massa salarial.”

Gráfico 4.7 – Salários pagos na produção de calçados no Brasil, 2003-2014 (Em bilhões R\$)

Fonte: IBGE (2017).

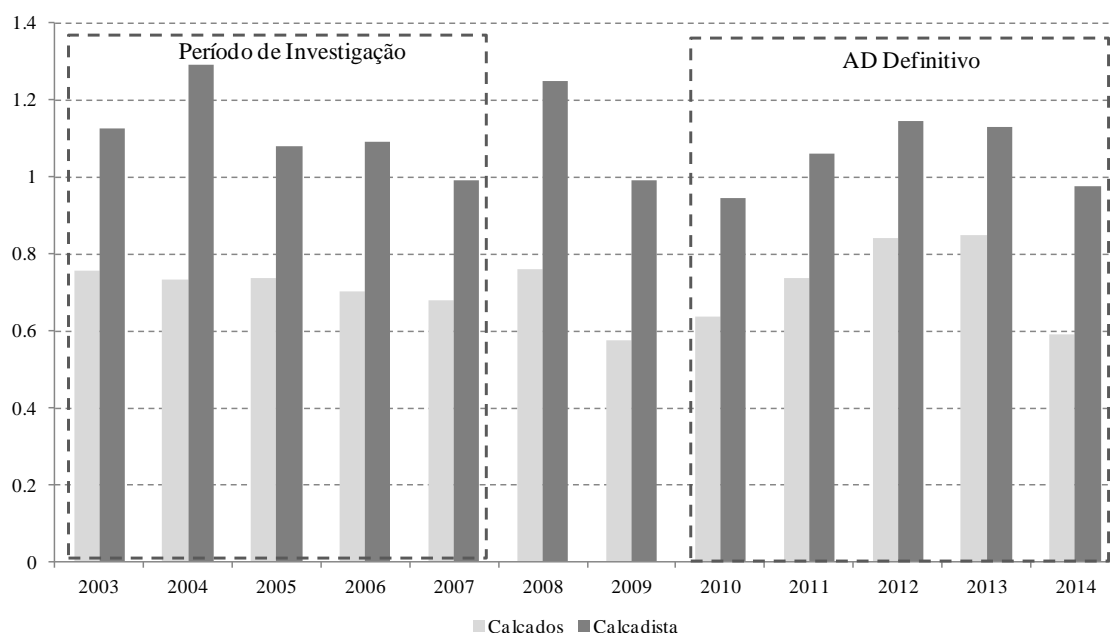
Novamente, durante o período de vigência do direito, o volume de salários na produção de calçados e, também na indústria calçadista, se recuperou e manteve-se superior

aos montantes verificados durante o período de investigação. Aqui, a Resolução não salienta que a renda média por trabalhador no setor também é decrescente – lembrando os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Brasil discutidos na subseção 4.2.1.

Quanto ao investimento do setor calçadista em capacidade de produção, indicador que é medido como o aumento do ativo imobilizado desse setor, segundo o DECOM foi “decrescente ao longo do período de investigação, verificando-se uma recuperação desse investimento no último período. Em P5, diminuiu 3,4% em relação a P1 e 1% em relação a P2”. Já durante a vigência do direito AD, houve uma recuperação entre 2009 e 2013, no qual os montantes investidos superaram os valores da década anterior, e o mesmo comportamento se verificou para a indústria calçadista como um todo.

Na revisão do direito AD, os dados apresentados pela autoridade investigadora apontavam para a mesma direção, isto é, o investimento na produção por parte das empresas produtoras nacionais aumentou entre junho de 2009 e junho de 2013, com taxas que variaram de 12% até 15% por ano. Contudo, entre 2013 e 2014 o investimento na produção apresentou uma redução de 5,2%, mas comparando os extremos da série, junho de 2009 a junho de 2014, ficou evidenciado um incremento de 31,2% (BRASIL, 2016).

Gráfico 4.8 – Investimento do setor calçadista e de calçados no Brasil, 2003-2014 (Em bilhões de R\$)



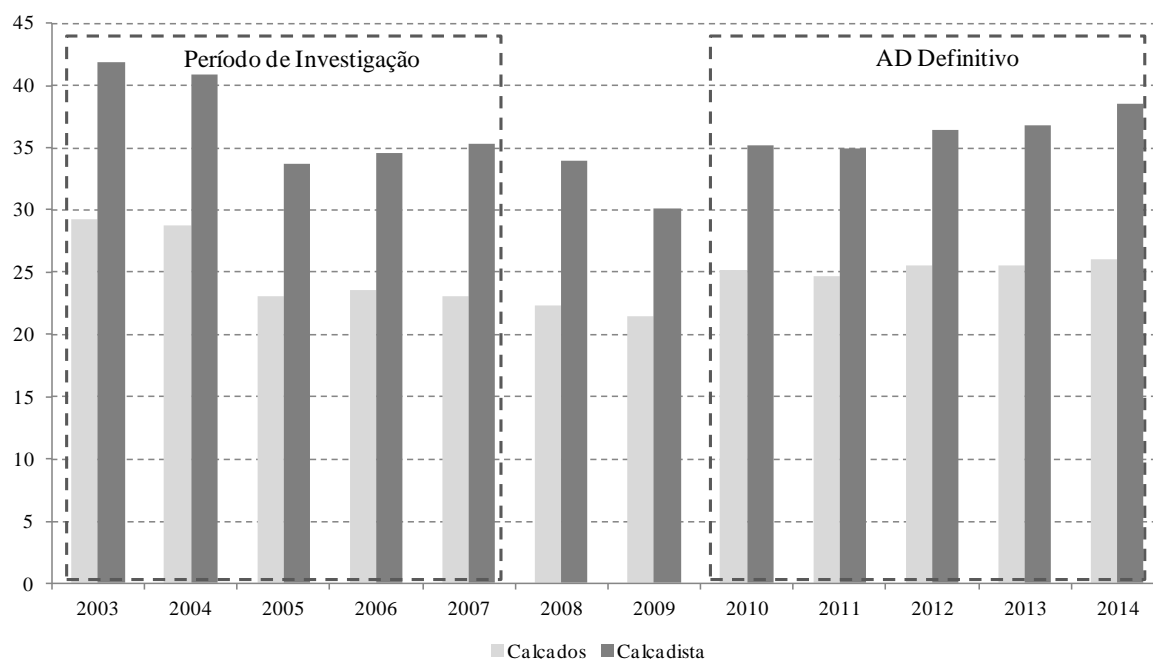
Fonte: IBGE (2017).

A receita líquida com vendas internas do setor calçadista segundo o DECOM “decresceu 11,8% de P1 para P5, enquanto o preço médio de venda no mercado interno no mesmo período diminuiu 12,9%.” (BRASIL, 2010a) A situação não melhorou nem mesmo

com a adição do direito AD, uma vez que a receita líquida ao longo de todo o período de vigência foi inferior aos valores registrados em 2003 e 2004. Quando se observa a gráfico 4.8, a retração no investimento ligado a produção de calçados é tão aguda quando a registrada no setor calçadista.

Em relação aos lucros auferidos pelo setor calçadista, “verificou-se queda no lucro operacional de P1 para P5 de 3,1% e de P4 para P5, de 23,3%, refletindo, como já afirmado, a queda dos preços no mercado interno.” Segundo DECOM, “de P4 para P5, o setor calçadista brasileiro perdeu participação no consumo nacional aparente, apresentou diminuição nos lucros bruto e operacional com vendas no mercado interno e queda nas margens bruta e operacional, como resultado da redução do preço médio de venda no mercado interno.” (BRASIL, 2010a) De outro lado, o período de vigência do direito demonstrou a reação dos lucros, tanto na produção de calçados como no setor calçadista como um todo.

Gráfico 4.9 – Receita Líquida do setor calçadista e de calçados no Brasil, 2003-2014 (Em bilhões de R\$)



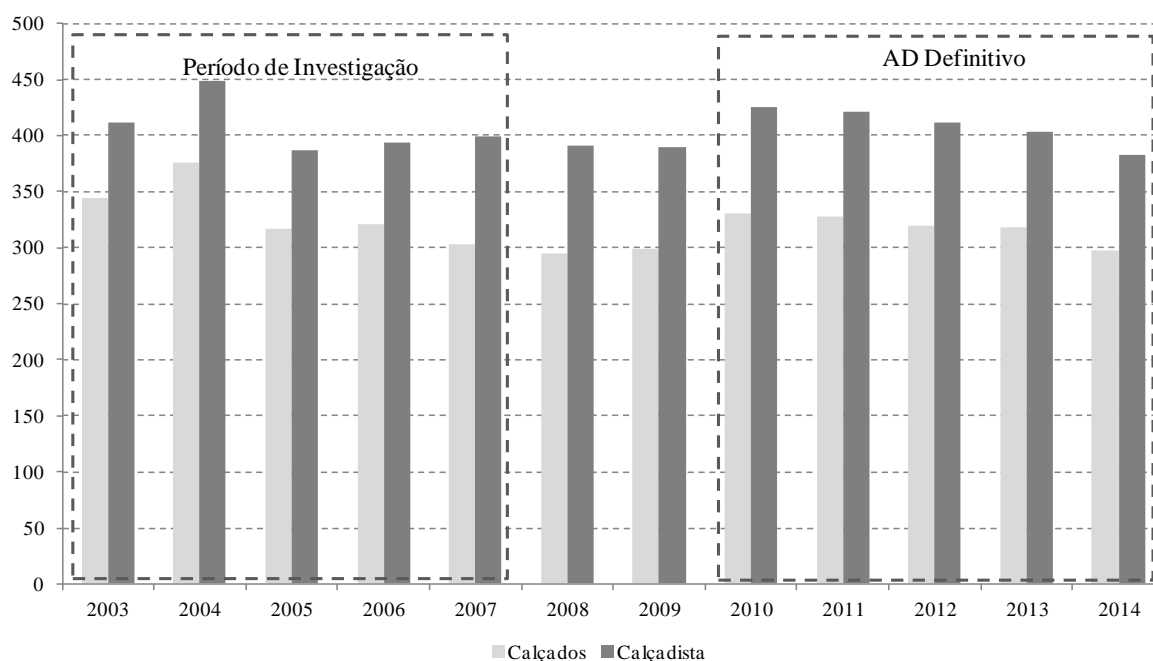
Fonte: IBGE (2017).

Outro indicador, o número de empregados (pessoal ocupado), do setor calçadista também mostrou-se decrescente no período da investigação, especialmente, na produção de calçados. Segundo o MDIC, “em P5, em que pese a recuperação verificada no último período, foi 4,7% menor quando comparado a P1 e 10,6% menor quando comparado a P2, o que equivale a um corte de 16.409 e 39.875 vagas, respectivamente.” A autoridade investigadora chama a atenção para o aumento de produtividade do setor, uma vez que a redução da

produção foi inferior à do emprego, e, portanto, a produtividade do setor teria crescido 9,4% ao longo dos cinco anos tomados para a investigação.

O DECOM ainda tomou em conta o número de empregados ligados à produção, e mostrou que “em P5, considerando-se somente as empresas com 30 ou mais funcionários, foi 10,2% menor quando comparado a P1 e 16,9% menor quando comparado a P2, o que equivale a um corte de 29.022 e 51.706 vagas, respectivamente.” No período de vigência do direito AD, é possível ver uma recuperação na indústria calçadista, bem como na produção de calçados. Contudo, esse movimento durou apenas até 2010 e após o emprego na indústria foi decrescente. Entre 2003 e 2014 foram encerrados 46.370 postos de trabalho na produção de calçados, o que representa uma redução de 13% em relação ao número de empregados ligados à produção no ano de 2003. Na indústria calçadista como um todo, o impacto foi menor mas não menos expressivo – 29.608 empregos segundo o MTE/RAIS do Brasil (2017c).

Gráfico 4.10 – Emprego no setor calçadista e calçados no Brasil – Em mil pessoas (2003 – 2014)



Fonte: IBGE (2017).

Tendo em conta essas constatações no período abrangido pela investigação, conforme os indicadores apurados para o setor de calçados é impossível ignorar a existência de dano à indústria doméstica e sua relação com as importações de calçados da China. Os reflexos mais agudos foram verificados no emprego e na renda dos trabalhadores ligados à produção – sobretudo quando foi observado o número de salários mínimos pagos em média por trabalhador. O crescimento súbito das importações de calçados a preços de dumping

legitimam o direito de defesa ao setor, muito embora os interesses da ABICALÇADOS não tenham sido atendidos em toda sua plenitude.

Um ponto mereceu destaque, a comparação do procedimento para adoção do país substituto utilizado no cálculo do valor normal dado que a China não foi considerada como economia de mercado. Nesse ponto, entendemos que a redação do novo Decreto reduziu a margem de discricionariedade que a autoridade investigadora tinha sob o Decreto 1.602/1995. A adoção de critérios mais claros e o detalhamento do procedimento para a escolha do país (Art. 15, §1º do Decreto 3.058 de 2013), levaram o DECOM a alterar sua *praxe* para a adoção de um país substituto. A troca da Itália pela Indonésia ilustra esse acaso e desvela por sua vez o desagrado à indústria, sendo que nesse ponto o Decreto atendeu a demanda dos importadores e representantes de marcas estrangeiras.

Outrossim, a análise do caso dos calçados importados da China também revelou que a autoridade investigadora tinha o costume de aplicar o menor direito, como feito na imposição da medida preliminar da investigação original. Seguindo o mesmo *modus operandi*, na renovação foi aplicado o menor direito (*lesser duty*) e considerado o interesse público. Entende-se assim que a defesa comercial do Brasil procurou atenuar os efeitos das práticas desleais sem deixar de prezar pelo livre fluxo de comércio – uma vez que a margem aplicada não foi cheia.

Todo o conjunto de pontos levantados ao longo desta tese demonstraram que a edição do Decreto 8.058/2013 aumentou o grau de transparência dos procedimentos empregados na investigação contra práticas desleais de comércio. Portanto, com o novo Decreto a interpretação que chegamos foi que a “espada” da defesa comercial do Brasil ficou mais curta sem reduzir sua eficácia enquanto “escudo” contra práticas predatórias no âmbito multilateral. Com a análise do caso específico dos calçados, e considerando a redação do novo Decreto, é possível afirmar que a defesa comercial no Brasil engendrou mudanças significativas que o aproximaram mais dos princípios basilares da OMC do que o contrário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No longo caminho para a consolidação da abertura comercial brasileira a defesa comercial teve seu papel relegado quase sempre a segundo plano. Ainda assim, houve o momento em que as medidas antidumping se tornaram parte fundamental da política comercial brasileira. Essa mudança virou manchete de jornal e chamou a atenção de renomados pesquisadores e instituições. Com o crescimento do número de medidas impostas, a exposição da política comercial exterior brasileira era inevitável. Portanto, a pesquisa procurou descrever a relação mantida entre a aplicação de medidas antidumping no Brasil e seu propósito original de combate a práticas desleais.

Na busca de compreender questões como essa outros pontos foram trazidos à tona. Primeiramente, quando buscamos entender o que seria uma defesa comercial, ou mesmo quando ela seria protecionista ao se desviar de seu propósito, nos deparamos com as realidades dos países desenvolvidos e as razões pelas quais esses criaram suas próprias legislações AD. Observando as estatísticas gerais, a defesa comercial do Brasil pareceu não diferir do comportamento verificado nos demais países, exceto na razão pela qual ela foi instituída.

De fato, nos países tradicionais, as primeiras legislações surgiram como defesa da incursão de vendas com dumping nos seus próprios mercados, ou por motivações genéricas, enquanto no Brasil a razão foi outra. A primeira legislação AD do Brasil foi, sobretudo, um reflexo do lançamento da Rodada do Uruguai, e não de sua conclusão como o senso comum parece apontar. Isto posto, a criação de um departamento específico para o tema veio por sua vez na esteira da conclusão da Rodada do Uruguai, na medida em que foi demandado pelo responsável à época (Luiz Felipe Lampreia) e previsto no plano de governo do governo FHC.

Outro ponto ressaltado diz respeito ao comportamento complexo do Brasil, que continua a defender seus interesses em dois *fronts*. De um lado, por um longo período deixou um vazio de iniciativas com relação ao ADA, enquanto os interesses exportadores foram defendidos com mais veemência. O foco sempre se voltou mais para a promoção das exportações e, portanto, questões relativas a subsídios e propriedade intelectual tiveram maior atenção.

De outro lado, o ADA teve a devida atenção dos departamentos de defesa dos Estados Unidos e União Europeia, os maiores interessados em função do seu grande mercado. Contudo, muito desse aspecto multilateral apontou que todo o conjunto de propostas relativos ao ADA discutidos em Doha dependem de um consenso maior relativo à Agenda da Rodada

de Doha. Acima de tudo, o avanço no diálogo na Mesa de Regras também padece do que chamamos de “síndrome do Capitão América”. Dadas as posições norte-americanas adotadas nas Rodadas há anos, reunimos indícios suficientes para apontar que qualquer avanço significativo depende da vontade dos Estados Unidos, uma vez que essa foi a realidade de todas as Rodadas que discutiram o tema.

Contudo, a criação do DECOM e da Missão em Genebra contribuíram para que o Brasil pudesse adotar posições em quase todas as mesas durante Doha e, principalmente, no tema desta tese. Dessa forma, entendemos que a curva de aprendizagem foi longa, mas a utilização do Acordo foi fundamental para gerar massa crítica capaz de fundamentar as posições adotadas em Doha. Portanto, a ausência do Brasil nas mesas que discutiram o tema nas Rodadas anteriores à Doha explica-se também pela falta de *know-how* da delegação e não somente por interesses distintos.

Mas como uma defesa comercial retardatária se tornou tão proeminente? O Brasil atingiu o topo do ranking dos países usuários, embora essa posição por vezes possa levar a interpretações errôneas. Considerando o período ao redor do ano de 2012, o país contabilizou uma crise internacional (*Subprime*), momentos de apreciação do Real e a invasão dos calçados chineses.

Levando-se em consideração que o Brasil é um dos principais usuários de medidas antidumping, é esse número que o faz mais protecionista? Mas o que realmente faz um país protecionista, ou melhor, quais elementos aproximam ou afastam o Brasil de tendências ao protecionismo quando o tema são as medidas antidumping? Nesse sentido, a tese defendida complementa a literatura ao demonstrar que apenas os números e modelos genéricos não são capazes de explicar um comportamento setorial específico. Dentro da abordagem proposta, a adição de um estudo de caso tornou possível uma fuga do método convencional de pesquisa dessa área e foi decisivo para lançar luz sobre a complexidade que envolve a aplicação do Acordo Antidumping.

Ao mesmo tempo que o Brasil ascendeu ao grupo dos maiores usuários, também cresceram as críticas sobre a legislação que vigorava, considerada ultrapassada uma vez que foi criada na esteira das negociações da Rodada do Uruguai. A modernização do marco normativo virou então o centro das atenções do Plano Brasil Maior. Para atender uma antiga demanda da indústria de entregar a proteção de forma mais célere, o departamento precisou “chamar reforço”. Depois da contratação de mais de 40 analistas e da unificação do DECOM em Brasília na gestão Lula da Silva, outros 120 novos analistas de comércio exterior foram anunciados pelo PBM, e mais de 200 ACEs foram chamados no mesmo concurso.

A redução dos prazos e a aplicação de normas já operadas, mas não determinadas pelo antigo Decreto, catalisaram a reforma do marco normativo para a aplicação de direitos AD. A mudança de filosofia, como chamou Hees, foi uma ideia que nasceu no primeiro governo Lula e apenas se consolidou na gestão Dilma Rousseff. Portanto, quando se observa o governo Dilma, há todos os indícios de continuidade na política comercial exterior, que foi fortalecida mediante um ajuste na estrutura e filosofia do departamento.

Outrossim, durante a gestão do ministro Pimentel houve mais elementos com pontos de contato diretos com o objetivo geral desta tese e que mereceram maior atenção. Primeiro, levantamos uma mudança de programa (*lesser duty*) que apareceu com o novo ministro. A demanda foi levada até a CAMEX que passou a cogitar sua incorporação no novo Decreto uma vez que aparecia como uma demanda da indústria. Contudo, essa opção de postura diante da OMC e dos FANs se tornou contraditória e por razões que essa tese não conseguiu levantar não foi levada adiante. Pois, o novo Decreto ao tornar regra o *lesser duty* contrariou a indústria, mas sua redação foi suficiente para estabelecer as condições pelas quais as empresas ou países envolvidos se beneficiariam de um direito menor.

Um segundo elemento de descontinuidade foi relacionado a direção do DECOM, com a chegada de Felipe Hees na gestão do ministro Pimentel. Conforme mencionado, a natureza dos profissionais do MRE e do MDIC são diferentes. Enquanto no comércio a natureza específica da função é uma condição, como no caso do DECOM que aplica as regras internacionais de comércio, no Itamaraty os diplomatas têm competências mais generalistas. O estranhamento, ou “surpresa” como utilizou o diretor na entrevista, veio mais das consultorias ou da mídia e indústria, conforme apurado, uma vez que ele estava isolado em Genebra. Portanto, era desconhecido nos escritórios de consultoria e indústria que tiveram trânsito dentro do DECOM.

Porém o MDIC e o MRE estabeleceram uma relação horizontal muito proveitosa em Genebra, uma vez que o treinamento dos ACEs ligados ao DECOM passava pelo programa da Missão em Genebra. Portanto, Hees detinha a tecnicidade e, sobretudo, os contatos com o pessoal do departamento para o qual foi indicado – indicação da secretária de comércio Tatiane Prazeres, sua ex-interna no programa de treinamento. Isto posto, a trajetória não foi afetada, ou seja, houve mudanças mas dentro da continuidade as quais serviram como correção. Assim, o seu trânsito pelo MDIC azeitou as relações e não violou nenhum *spirits de corps* do Ministério do Comércio e ainda ressaltou a importância que as pessoas têm para a política.

Ainda tentando responder se a defesa comercial do Brasil se afasta de seu propósito, percebemos que parece haver mais elementos que apontam o contrário. Além de adotar o *lesser duty* como regra, que foi uma conduta reconhecidamente liberalizante, o Brasil não reúne reclamações contra sua política de aplicação de direitos antidumping. Como a pesquisa mostrou, as reclamações no DSU se concentraram em condenar as políticas de crédito e fiscal, leia-se subsídios.

Quando o instrumental econométrico foi aplicado, mesmo que limitado, revelou indícios suficientes para apontar que a defesa comercial no Brasil se afasta do protecionismo. Os estudos na revisão de literatura mostravam o câmbio como parte indispensável para explicar os movimentos da defesa comercial nos países, o que por si só, caracterizaria um comportamento protecionista – uma vez que o dano deve ter relação com as importações do produto sob investigação. Quando inserimos a questão no contexto dos calçados importados da China, os resultados apontaram que as importações chinesas pelo Brasil dependem muito pouco dessa variável. Portanto, surgiu algo como a hipótese da “falácia do câmbio”, uma vez que ela é uma explicação consolidada para o fenômeno como um todo, mas sem poder de generalização – mesmo sendo as investigações concomitantes à valorização do Real. Quando estudado à luz do caso dos calçados, o câmbio teve muito menos contribuição que a renda, sendo praticamente inexpressivo para explicar o caso da importação dos calçados.

Outro ponto ressaltado, mesmo que diante de uma destruição de comércio com a China, foi a presença do efeito desvio de comércio na direção de outros exportadores. Sua presença demonstra que o “escudo” da defesa comercial no Brasil não é intransponível. Esses pontos quando reunidos ressaltam que a defesa comercial não visou as importações como um todo, mas apenas o produto objeto do dumping, uma vez que o mercado deixado pelos chineses foi absorvido pelos demais exportadores. Muito se discute mas pouco é dito sobre abordagens setoriais, portanto esta pesquisa teve o mérito de mostrar o quão importante é um estudo de caso a fim de dismitificar a falácia protecionista que recai sobre os novos usuários.

Mas também houve aspectos que afastaram o Brasil do polo liberalizante, pois quando observamos o setor calçadista, a incidência de medidas temporárias foi menor em relação aos demais setores. Contudo, ressalta-se o critério de baixa diferenciação entre os produtos adotado pela autoridade investigadora, uma vez que ela considerou a cobertura de quase todo o Capítulo XII (calçados) da NCM. Portanto, eis um ponto sensível, na medida em que esta pesquisa defendeu que um número menor de medidas não significa que a incidência de

proteção seja mínima, visto que quase a totalidade das importações de calçados são cobertas por medidas AD.

Também ressaltamos a queda de braço na renovação do direito, que primeiramente havia escolhido a Itália como terceiro país para cálculo do valor normal. Considerando o grau de discricionariedade em que a investigação original esteve pautada, foi possível eleger a Itália como fonte. Mas o novo Decreto trouxe critérios mais rígidos e que fizeram a autoridade investigadora mudar o país para o cálculo. Ao optar por utilizar a Indonésia na revisão e aplicar um valor inferior em razão de interesse público, o caso dos calçados parece mais uma vez afastar a ideia de uma defesa comercial a serviço da indústria.

Os setores com maior número de medidas impostas, indústrias química, metais, plásticos e borrachas vão ao encontro do comportamento médio entre todos os membros. O mesmo acontece com os alvos, que no Brasil, em sua maioria, as medidas impostas tiveram as importações provenientes da China e outros países desenvolvidos – como os Estados Unidos – como alvo. O caminho percorrido pela defesa comercial nos países com abertura comercial mais recente, como o Brasil, Argentina e Índia, não foi muito diferente, isto é, nesses a liberalização comercial foi acompanhada pelo crescimento do uso de medidas temporárias, antes utilizadas com sucesso pelo grupo dos usuários tradicionais. No clube dos usuários, entre novos e tradicionais, a República da China é o alvo mais comum de medidas impostas.

Com relação ao setor dos calçados, as dificuldades da década de 1990 marcam o princípio do fim de uma fase de expansão da indústria calçadista nacional. Essa etapa final teve como características o declínio da produção e do emprego setorial além de um ajuste na balança comercial dos calçados. Com o aumento da concorrência a indústria precisou de diferentes alternativas para superar as restrições estruturais. Conforme ressaltado pelo Presidente da ABICALÇADOS, a opção pela utilização de direitos AD foi fundamental para defender o setor das importações chinesas e garantir sua rentabilidade.

O desenho interpretativo desse último período ajudou a entender como uma indústria pujante passou do apogeu ao declínio nos últimos tempos. Ele também desvelou as mudanças engendradas para reverter, ou mesmo, amortecer o efeito da concorrência asiática. Ressalta-se que mesmo que as importações respondam por uma parcela pequena do consumo doméstico, o aumento súbito das importações da China, e o dumping em suas mercadorias, contribuíram para as dificuldades no setor. Ainda, parte dessa dificuldade também está ligada ao encolhimento do seu mercado externo – que foi conquistado pelo maior exportador mundial. Pela reação dos produtores e importadores domésticos, e a criação do MOVE enquanto movimento de resistência, entendemos que os calçados importados esportivos foram o maior

problema, e não os feitos em couro. E esse é ponto mais sensível da política de defesa comercial, uma vez que sendo o problema restrito à concorrência de um tipo de calçado as medidas antidumping que foram impostas abrangeram quase a totalidade do comércio de calçados.

Todos os pontos levantados contribuíram para revelar elementos que reforçam a ideia de que a defesa comercial no Brasil caminha mais para diminuir a discricionariedade do que o contrário. Contudo, o novo Decreto teve o objetivo de diminuir os prazos das investigações, o que parece uma postura mais protecionista. Mas considerando que o tempo de investigação no Brasil é maior, e que o novo prazo estabelecido respeita o ADA, essa hipótese pôde ser relaxada. De todo modo, essa pesquisa não pretende ser um ponto final no debate, e muitos outros pontos ou casos poderiam ser considerados para reforçar a discussão.

O esforço analítico imposto ao longo da pesquisa conseguiu fechar muitas lacunas em planos de pesquisa anteriores. No entanto, outros eixos de investigação em torno desse problema permaneceram em aberto, ensejando múltiplas agendas de pesquisa que emergem da conclusão desta. Como não tivemos o objetivo de focar a pesquisa sobre a criação do DECOM, ou mesmo de analisar o jogo político-burocrático de como foi pensada sua criação e o papel dos principais *policy makers* da era FHC, esse ponto permanece em aberto. Há muita literatura sobre a CAMEX, mas muito pouco sobre a evolução institucional do DECOM.

Ainda, observando um período mais recente, também não foi possível levantar informações sobre a fase anterior à criação do departamento, ou mesmo levantar as razões que levaram a criação do cargo analista de comércio exterior junto do MDIC e MPOG à época. Ainda nesse ponto, inexistem trabalhos e pesquisas que procuraram levantar a história e o jogo político que culminaram com a criação do própria carreira de ACE.

Um segundo ponto que ficou à margem, foi a análise dos conflitos entre a Fazenda e o MDIC nas decisões da CAMEX. Nesse ponto, pesquisas futuras poderiam inferir sobre esse conflito interministerial através do estudo das Atas. A publicidade das mesmas torna possível verificar através dos votos se MDIC e Fazenda têm divergido e em que matéria isso ocorre. Contudo, as Atas da CAMEX não foram objeto da pesquisa.

Outros pontos ainda merecem ser revisitados e melhor analisados. Primeiro, é o vácuo na literatura que analisa o Brasil na Rodada do Uruguai na Mesa de Regras. Os trabalhos utilizados como base não são profundos quando tratam do tema. Seria interessante uma análise dos telegramas entre a delegação brasileira e o Itamaraty a fim de procurar razões outras pelas quais a atenção para o ADA foi tão pequena até a conclusão da Rodada do Uruguai.

Quase ou nenhuma expressão foi encontrada na literatura relativa às questões comunitárias do AD, exceto pelas publicações oficiais do Mercosul. Portanto, a análise dos documentos do Mercosul pode ser uma excelente fonte de pesquisa para compreender a parte regional da inserção e aprofundamento da aplicação de medidas de defesa comercial em conjunto. Outra vez, as tratativas poderiam ser bem aproveitadas com uma pesquisa nos telegramas entre os encarregados no Itamaraty e MDIC voltados para o Grupo do Mercado Comum no Mercosul.

Outro ponto que a pesquisa não alcançou foram os insucessos sobre a reforma do Decreto de 1995, apesar de ter sido lançada já na gestão do ministro Furlan, no primeiro governo Lula. Uma vez que foi anunciado um Plano específico para a defesa comercial, o mesmo não prosperou e ficou apenas no discurso. Não obstante, algumas das principais diretrizes da Nova Estratégia do Sistema Brasileiro de Defesa Comercial do governo Lula foram retomadas e concluídas com sucesso na gestão Dilma.

Surgiu também com a pesquisa uma nova hipótese, que foi pouco explorada na tese e inexistente na literatura revisada. O crescimento exacerbado do número de investigações no período que antecede o lançamento do Decreto 8.058/2013 poderia também ser explicado por um efeito “antecipação”. Esse efeito seria então uma motivação para “pular” as mudanças, que como vimos foram inúmeras. E no caso dos calçados se a revisão tivesse sido feita antes do Decreto 3.058/2013 o resultado final poderia ter sido bastante diferente. Durante a pesquisa pouco exploramos essa hipótese uma vez que ela surgiu somente ao final. Apenas na entrevista com a autoridade investigadora, Felipe Hees, e um dos escritórios de consultoria (Barral&MJorge) que trabalham com o tema, não seriam suficientes para garantir conclusões precisas. A sugestão para pesquisas futuras é ouvir todos os escritórios, todos significa a população estimada através daqueles que participaram da consulta pública para a modernização do Decreto 1.602/1995.

Por fim, os dados do modelo aqui apresentado estão disponíveis para novas pesquisas. Quando solicitados, a estimação de outros modelos ajudará a compreender melhor os principais determinantes das importações de calçados. Os estudos na área não são muitos e o instrumental apresentado aqui poderia ser melhorado com o estudo de efeitos de curto prazo. A inclusão do vetor de co-integração ou mesmo um modelo com mudança de regime markoviano seria apropriado para captar com mais exatidão os ciclos de importação de calçados pelo Brasil e comparar com os encontrados pela metodologia aqui empregada (Bry-Boschan).

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE CALÇADOS – ABICALÇADOS. **Relatório Setorial Indústria de Calçados do Brasil 2016**. Novo Hamburgo, 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE CALÇADOS – ABICALÇADOS. **Relatório Setorial Indústria de Calçados do Brasil 2015**. Novo Hamburgo, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE CALÇADOS – ABICALÇADOS. **Relatório Setorial Indústria de Calçados do Brasil 2014**. Novo Hamburgo, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE CALÇADOS – ABICALÇADOS. **Relatório Setorial Indústria de Calçados do Brasil 2000**. Novo Hamburgo, 2001.

ABREU, Marcelo de Paiva. **Trade Liberalization and the Political Economy of Protection in Brazil since 1987**. IDB Publications (Working Papers) 9376, Inter-American Development Bank, 2002

ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil na Rodada Uruguai do GATT: 1982-1993**. Texto para Discussão, 311. Departamento de Economia, PUC/RJ. 1994. 26 p.

ABREU, Marcelo de Paiva. **O Brasil e o GATT, 1947-1991**. Texto para Discussão, 280. Departamento de Economia, PUC/RJ. Departamento de Economia, PUC/RJ. 1992. 38 p.

ALVES, Márcia Cristina. **Arranjos Produtivos Locais: o caso das indústrias de calçados femininos de Jaú**. 2006. 256f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção). Universidade Metodista de Piracicaba, Santa Bárbara do Oeste, 2006.

AMORIM, Celso. **Deopoiemento no CPDOC**. Rio de Janeiro: FGV, 1997. Disponível em: <<http://cpodc.fgv.br>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

AMORIM, Celso. A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 53, esp. ed., p. 214-240, 2010.

ANDERSON, James. E. Strategic Lobbying and Antidumping. **Journal of Economic Integration**, Seoul v. 9, n. 2, p. 129-155, Jun. 1994.

ANDERSON, James. E. Domino dumping II: Antidumping. **Journal of Economic Integration**, Seoul v. 35, p. 133-150, 1993.

ANDERSON, Patrícia. **Barreiras não-tarifárias às exportações brasileiras no MERCOSUL: o caso de calçados**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão n.791).

ANDERSSON, Karolina; THURESSON, Carin. **The Impact of An Anti-Dumping Measure: A Study on EU Imports of Chinese Footwear**. 2008. 23f. Bachelor Thesis (Economics). Jököping International Business Schoal. 2008.

ANDRADE, José Edardo Pessoa de; CORRÊA, Abidack Raposo. **Panorama da Indústria Mundial de Calçados, com ênfase na América Latina**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n.13, p. 95-126, mar. 2001.

ARGENTINA. **Decreto nº 2275/94, de 23 de dezembro de 1994**. Nomenclatura Común Mercosur. Buenos Aires, 1994.

ARGENTINA. **Resolución nº 508/99, de 27 de julho de 1999**. Normativa a la que se deberá ajustar todo calzado que se comercialice en el país. Buenos Aires, 1999.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX: dinheiro, opder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: UNESP, 1995.

AZEVEDO, André Filipe Zago de; MASSUQUETTI, Angélica. TEC no âmbito do Mercosul: teoria e prática. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 27, p. 07-23, 2009.

BADIN, Michelle Ratton S.; SCHAFFER, Gregory; ROSENBERG, Barbara. **Os Desafios de Vencer na OMC: o que está por trás do sucesso do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BAGWELL, Kyle; BOWN, Chad P.; STAIGER, Robert W. Is the WTO Passé? **Policy Research Working Paper** n. 7304, World Bank: Washington, DC. Jun., 2015.

BALDWIN, Robert E. **U.S. Trade Policy Since 1934: An Uneven Path Toward Greater Trade Liberalization**. NBER Working Paper, n. 15397. Oct. 2009. 32 p.

BAGWELL, Kyle; STAIGER, Robert W. Protection and Business Cycle. **Advances in Economic Review**, Amsterdam, v. 89, n.1, p.1-43, 2003.

BAGWELL, Kyle; STAIGER, Robert W. An Economic Theory of GATT. **American Economic Review**, Pittsburg, n.89, p. 215-248, 1999.

BALASSA, Bela. Intra-industry specialization: a cross country analysis. **European Economic Review**, Amsterdam, v. 30, p. 27-42, 1986

BALDWIN, Robert E. **The New Protectionism: A response to shifts in national economic powers**. National Bureau of Economic Research. Cambridge: Massachusetts, MA. Jan. 1986. (Working Paper n. 1823).

BALDWIN, Richard E.; MARTIN, Philippe. **Two Waves of Globalization: Superficial Similarities, Fundamental Differences**. NBER, Jan. 1999. (Working Paper, n. 6904)

BALDWIN, Robert E. **The Changing Nature of U.S. Trade Policy since World War II**. In: The Structure and Evolution of Recent U.S. Trade Policy. BALDWIN, Robert E.; KRUEGER, Anne O. (Orgs.). University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research, Chicago, 1984. 438 p.

BALDWIN, Robert E.; STEAGALL, Jeffrey W. **An Analysis of Factors Influencing ITC Decisions in Antidumping, Countervailing Duty and Safeguards Cases**. Korea Development Institute. Seoul, Korea. 1992.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Informe Mercosul** (2014-2015). Buenos Aires: BID-INTAL, n.20, jan. 2016. 140 p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Informe Mercosul** (2006-2007). Buenos Aires: BID-INTAL, n.12, nov. 2008. 140 p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Informe Mercosul** (2005-2006). Buenos Aires: BID-INTAL, n.11, nov. 2006. 164 p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Informe Mercosul** (2004-2005). Buenos Aires: BID-INTAL, n.10, nov. 2005. 164 p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Informe Mercosul** (1999-2000). Buenos Aires: BID-INTAL, n.6, 2000. 144 p.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. **Informe Mercosul** (Julho-Dezembro 1996). Buenos Aires: BID-INTAL, n.1, 1997. 80 p.

BARAN, Jan. **The Impact of Antidumping on EU Trade**. IBS Policy Paper, n. 12. 2015.

BARBOSA, Alexandre E. **Impacto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Potencial Antidumping**. 2007. 200 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BARCELO, John J. Subsidies, Countervailing Duties and Antidumping After the Tokyo Round. **Cornell International Law Journal**, Ithaca, v. 13, n. 2, Summer, 1980.

BARRAL, Welber. **Dumping e comércio internacional: a regulação antidumping após a Rodada do Uruguai**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan. As negociações na OMC sobre antidumping; repercussões para a América Latina, **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 89, out-dez. 2006.

BELDERBOS, Rene A. Antidumping and Tariff Jumping: Japanese Firms' DFI in the European Union and the United States. **Weltwirtschaftliches Archiv**, Mohr, v. 133, p. 419-457, 1997.

BLOCK, Fred L. **The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present**. London: University of California Press, 1977.

BLONIGEN, Bruce A.; PRUSA, Thomas J. Antidumping. In: GOPINATH, Gita; HELPMAN, Elhanan; ROGOFF, Kenneth Rogoff (Orgs.). **Handbook of International Economics**. v. 4, 2014. p. 1-740.

BLONIGEN, Bruce A. Working the System: Firm Learning and the Antidumping Process. **European Journal of Political Economy**, Amsterdam, v. 22, p. 715-731, 2006.

BLONIGEN, Bruce A.; BOWN, Chad. Antidumping and Retaliation Threats. **Journal of International Economics**, Amsterdam, v. 60, p. 249-273, 2003.

BLONIGEN, Bruce A. Tariff-jumping antidumping duties. **Journal of International Economics**, Amsterdam, v. 57, p. 31-49, 2002.

BLONIGEN, Bruce A. U.S. **Antidumping Filings and the Threat of Retaliation**. Manuscript. University of Oregon, Dec. 2000. Disponível em: <<http://darkwing.uoregon.edu/~bruceb/workpap.html>>.

BLONIGEN, Bruce A.; PRUSA, Thomas J. The Cost of Antidumping: The Devil in the Details. **Policy Reform**, v. 6, n. 4, p. 233-245, Dec. 2003.

BONELLI, Regis; VEIGA, Pedro da Motta; BRITO, Adiana Fernanda. **A Política Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: rumos e indefinições**. IPEA, Rio de Janeiro, 1997. (Texto para Discussão n. 527)

BOWN, Chad P. **Global Antidumping Database**. Washington: The World Bank, Jun., 2016. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org/ttbd/gad/> Brandeis University>.

BOWN, Chad P.; CROWLEY, Meredith A. **Import Protection, Business Cycles, and Exchange Rate**: Evidence from the Great Recession. Chicago: Federal Reserve Bank of Chicago, Working Paper, p. 2011-2016, Dec. 2012.

BOWN, Chad P. **Emerging Economies and the Emergence of South-South Protectionism**. World Bank Policy Research. Working Paper, n. 6162, p. 44, 2012.

BOWN, Chad P. "Introduction", In: BOWN, Chad P. (ed.). **The Great Recession and Import Protection**: The Role of Temporary Trade Barriers, CEPR and the World Bank. 2011.

BOWN, Chad P. Protectionism is on the rise: antidumping investigations. In: BALDWIN, Richard; EVENETT, Simon. (Orgs.). **The Collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20**. London: Centre for Economic Policy Research, 2009. 115 p.

BOWN, Chad P. **Antidumping Against the Backdrop of Backdrop of Disputes in the GATT/WTO System**. Waltham, MA: Brandeis University, jun. 2002.

BOWN, Chad P. **Trade Disputes and the Implementation of Protection under the GATT**: An Empirical Assessment. Manuscript, Brandeis University, nov. 2000. Disponível em: <www.brandeis.edu/~cbown/research.html>.

BOWN, Chad P.; TOVAR, Patricia. Trade liberalization, antidumping, and safeguards: Evidence from India's tariff reform. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v. 96, n. 1, p.115–125, set. 2011.

BOWN, Chad P.; PRUSA, Thomas J. **US Antidumping: Much Ado about Zeroing**. World Bank Policy Research Working Papers: Washington D.C. 2010. (Discussion Paper n.5352)

BOWN, Chad P.; CROWLEY, Meredith A. Trade Deflection and Trade Depression. **Journal of International Economics**, Amsterdam, v. 72, n.1, p. 176–201, May 2007.

BRAGA, Carlos Alberto P.; SILBER, Simão D. **Brazilian Frozen Concentrated Orange Juice: The Folly Unfair Trade Cases**. Washington D. C.: World Bank, may. 1991. (Working Papers Series 697).

BRASIL. Circular nº.95, de 29 de dezembro de 2008. Inicia investigação para averiguar a existência de dumping nas exportações da República Popular da China para o Brasil de calçados. Brasil, 2008a. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 de dez. 2008.

BRASIL. Decreto nº 1.385/1995, de 06 de fevereiro de 1995. Cria a Câmara de Comércio Exterior, do Conselho de Governo, e dá outras providências. Brasil, 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 de fev. 1995a.

BRASIL. Decreto nº. 8.058/2013, de 26 de julho de 2013. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 de dez. 2013.

BRASIL. Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953. Cria a Carteira de Comércio Exterior. Dispõe Sobre o Intercâmbio Comercial com o Exterior. Brasil, 1953. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 29 de dez. 1953.

BRASIL. Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953. Normativa que altera a Lista de Exceções. Brasil, 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de ago. 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. **Relatório DECOM** nº2 – 1998. Rio de Janeiro: DECOM. 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. **Relatório DECOM** nº7 – 2002. Brasília: DECOM. 2003. 59 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. **Relatório DECOM** nº10 – 2005. Brasília: DECOM. 2006. 57 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. **Relatório DECOM** nº11 – 2007. Brasília: DECOM. 2007. 57 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. **Relatório DECOM** nº12 – 2007. Brasília: DECOM. 2008b. 51 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. **Relatório DECOM** nº13 – 2009. Rio de Janeiro: DECOM. 2010b. 60 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC. **Relatório DECOM** nº20 – 2016. Brasília: DECOM. 2017a. 137 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. **Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em: julho de 2017c.

BRASIL. Portaria MICT/MF nº 14/1995, de 04 de abril de 1995. Institui o grupo de trabalho denominado Comitê Consultivo de Defesa Comercial (CCDC). Brasil, 1995. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 de set. 1995b.

BRASIL. Resolução CAMEX nº. 26, de 11 de agosto de 2005. Altera a Lista de Exceções à TEC. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 de ago. 2005a.

BRASIL. Resolução CAMEX nº. 48/2009, de 08 de setembro de 2009. Aplica antidumping provisório nas importações de calçados chineses. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 de set. 2009.

BRASIL. Resolução CAMEX nº. 14/2010, de 04 de março de 2010. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 de mar. 2010a.

BRASIL. Resolução CAMEX nº. 20/2016, de 01 de março de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de mar. 2016.

BRASIL. Secretaria de Comercio Exterior – SECEX. **Alice-web**. Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRENTON, Paul. Anti-dumping policies in the EU and trade diversion. **European Journal of Political Economy**, Amsterdam, v.17, p. 593-607, 2001.

BRY, Gerhard; BOSCHAN, Charlotte. **Cyclical Analysis of Time Series**: Selected Procedures and Computer Programs, NBER Technical Paper 20, 1971.

BHAGWATI, Jagdish. Regionalism and Multilateralism: An Overview. In **New Dimensions in Regional Integration**, (Eds.) MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1996.

BHAGWATI, Jagdish; PANAGARIYA, Arvind (Eds.). **The Economics of Preferential Trade Agreements**. Washington, D. C.: AEI Press, 1996.

BRANDER, James; KRUGMAN, Paul. A reciprocal dumping model of international trade. **Journal of International Economics**, Amsterdam, v. 15, p. 313-321, 1983.

CAETANO, Ana. The 10 Major Problems With the Anti-Dumping Instrument in Brazil', **Journal of World Trade**, Cambridge, v. 39, n. 1, p. 87–96, 2005.

CAIN, Peter. British Free Trade, 1850-1914: Economics and Policy. **Recent Findings of Research in Economic & Social History**, York, v. 29, 1999.

CALANDRO, Maria Lucrécia. L.; CAMPOS, Silvia Horst. **Arranjo Produtivo Localizado Calçadista Sinos-Paranhana**. Porto Alegre: [s.n.], 2013.

CARDOSO, Fernando H. **Mãos à obra, Brasil**: proposta de governo [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. 131 p. Disponível em: < <https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

CASTILHO, Marta R. O impacto das medidas antidumping aplicada pelos EUA sobre as exportações brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 34, 2006, Salvador. **Anais...** Niterói: ANPEC, 2006.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: A formação da Posição Brasileira para Seattle. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n.2, p. 363-401, jul/dez. 2003

CARVALHO, Alexandre; PARENTE, Maria Andreia. **Estimação de Equações de Demanda de Importações por categoria de Uso para o Brasil** (1978/1996). Brasília: IPEA, abr. 1999. (Texto para discussão, 636).

CASTRO, Alexandre S.; CAVALCANTI, Marco Antônio F. **Estimação de equações de exportação e importação para o Brasil — 1955/95**. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1997. (Texto para Discussão, n.469)

CARVALHO, Alexandre. **Estimação de Equações de Importação e Exportação de Produtos Agropecuários para o Brasil (1977/1998)**. Brasília: IPEA, jan. 2000. (Texto para discussão, 698).

CARVALHO, José Raimundo; BARRETO, Flávio ataliba; OLIVEIRA, Victor Hugo. Avaliação econométrica do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Ceará. In: ARRAES, Ronaldo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). **Distribuição de renda e políticas de desenvolvimento regional no Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

CASTELAN, Daniel Ricardo. A Implementação do Consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a Liberalização Brasileira. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 563-605, jul/dez. 2010.

CASTRO, A. S., CAVALCANTI, M. A. F. H. **Estimação de equações de exportação e importação para o Brasil — 1955/1995**. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1997 (Texto para Discussão, 469).

CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CINDES. **PC em Foco**: Observatório de Política Comercial. Rio de Janeiro: Cindes, n. 20, ano vi, mar. 2015.

CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CINDES. **PC em Foco**: Observatório de Política Comercial. Rio de Janeiro: Cindes, ano iv, ago. 2013.

CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CINDES. **PC em Foco**: Observatório de Política Comercial. Rio de Janeiro: Cindes, n. 10, ano iii, set. 2012.

CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CINDES. **PC em Foco**: Observatório de Política Comercial. Rio de Janeiro: Cindes, n. 04, ano ii, maio 2011.

CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO – CINDES. **PC em Foco: Observatório de Política Comercial**. Rio de Janeiro: Cindes, n. 01, ano i, maio 2010.

CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe. **Preferential Trade Agreement policies for development: a handbook**. Washington D. C.: World Bank. 2011. 536 p.
Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/14606610/preferential-trade-agreement-policies-development-handbook>>.

CICERO, Elaine Cristina. **A Indústria de Calçadas de Birigui: origem, reestruturação produtiva e formação de uma economia de aglomeração**. 2011. A82 f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.

CIURIAK, Dan. Anti-dumping at 100 Years and Counting: A Canadian Perspective. In STERN, Robert M.; DEARDORFF, Alan V. A. **Centennial of Antidumping Legislation and Implementation: Introduction and Overview**. University of Michigan Ann Arbor: Discussion Paper n. 538, dec., 2004.

COHEN, Stephen D.; PAUL, Joel R.; BLECKER, Robert A. **Fundamentals of U.S. Foreign trade policy: economics, politics, laws and issues**. Boulder: Westview Press. 1996. 311 p.

CORDOVIL, Leonor Augusta G. **O Interesse Público no Antidumping**. 2009. 345 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Direito Internacional Econômico). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CORRÊA. Abidack Raposo. O complexo coureiro-calçadista no Brasil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n.14, p. 65-92, set. 2001.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Observatório de Defesa Comercial**, Brasília, ano 1, n. 1, ago. 2012. 6p.

COSTA, Achyles Barcelos da. **A concentração econômica na indústria de calçados do Vale dos Sinos**. Porto Alegre, IEPE/UFRGS, 1978.

COSTA, Achyles Barcelos. **Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio**. Campinas: Editora Unicamp, 2002. 78 p.

COSTA, Odorico de Moraes E. da. **Panorama da Indústria Cearense de Calçados**. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE): Fortaleza, ago. 2012. (Texto para Discussão n. 101).

CROWLEY, Meredith A. Split Decisions in Antidumping Cases. B.E. **Journal of Economic Analysis and Policy**, Queensland, n. 10, v. 1. 2010. (Article 68).

CUNHA, Adriana Marques. **Relatório de acompanhamento setorial**, n. 1: couro e calçados. Convênio: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI e Núcleo de Economia Internacional e da Tecnologia (NEIT/IE/Unicamp). Campinas, mar. 2008.

DEARDORFF, Alan V.; STERN, Robert. What You Should Know About Globalization and the World Trade Organization. **Review of International Economics**, New Jersey, n. 10, v. 3, p. 404-423, 2002.

DEBROY, Bibek; CHAKRABORTY, Debashis. **Anti-Dumping: Global Abuse of a Trade Policy Instrument**. New Delhi: Academic Foundation, 2007. 208 p.

DELLAMÉA, Renata Bastos. **A política de atração e manutenção dos investimentos industriais do estado do Rio Grande do Sul** : uma análise do fundo operação empresa. 2001. 390 f. . Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

DESTLER, I. M. U.S Trade Policy-making in the Eighties. In: **Politics and Economics in the Eighties**. ALESINA, Alberto; CARLINER, Geoffrey (eds.). Chicago: University of Chicago Press, 1991.

DIEBOLD, William Jr. **The End of the ITO**, Essays in International Finance, n. 16, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University. 1952.

DRACHE, Daniel. **The Short but Amazingly Significant Life of the ITO**. York University, Toronto, 1997. (Discussion Paper)

DRAPER, Peter; LACEY, Simon; RAMKOLOWAN, Yash. **Mega-Regional Trade Agreements: Implications for the African, Caribbean and Pacific Countries**. Brussels: ECIPE, 2014. Disponível em: <www.ecipe.org>.

DUNOFF, Jeffrey L.; MOORE, Michael. Footloose and duty-free? Reflections on European Union – Anti-dumping Measures on Certain Footwear from China. **World Trade Review**, Cambridge, v. 13, n.2, p. 149-178, 2014.

DURLING, James P.; PRUSA, Thomas J. The Trade Effects associated with an antidumping epidemic: The hot-rolled steel market, 1996-2001. **European Journal of Political Economy**. Amsterdam, v. 22, n. 1, p. 675-695, Sept. 2006.

EGGER, Peter; NELSON, Douglas. How Bad Is Antidumping? Evidence from Panel Data. **The Review of Economics and Statistics**, Massachusetts, v. 93, n. 4, p.1374-1390, 2011.

EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: 34, 2000.

EISENHAUER, Joseph G. Regression through the Origin. **Teaching Statistics**, Sheffield, v. 25, n. 3, p. 76–80, sep. 2003.

ERDMANN, Ron. **Public Interest Considerations in Canadian Anti-Dumping and Countervailing Duty Cases: 30 years of Experience**. Seminar notes. 2001.

ETHIER, Wilfred J.; FISCHER, Ronald D. The New Protectionism. **Journal of International Economic Integration**, Seoul, v. 2, n.2, p. 1-11, aut. 1987.

FARIA, Fábio Martins. **A defesa comercial: origens e regulamentação das medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

FEINBERG, Robert M. **Antidumping and global financial crisis: the impact on Latin America and the Caribbean**. Studies and Perspectives series. ECLAC: Washington D.C., n. 9, 2010.

FEINBERG, Robert M. Exchange Rates and “Unfair Trade”. **The Review of Economics and Statistics**, Massachusetts, v. 71, n. 4, p. 704-707, nov. 1989.

FEINBERG, Robert M.; KAPLAN, Seth. Fishing Downstream: The Political Economy of Effective Administered Protection. **Canadian Journal of Economics**, Ottawa, v. 26, n.1, p. 150-158, 1993.

FEINBERG, Robert M.; OLSON, Kara. Tariff Liberalization and Increased Administrative Protection: Is there a Quid Pro Quo? **The World Economy**, Oxford, v. 30, n. 6, p. 948–961, jun. 2007.

FEINBERG, Robert M.; REYNOLDS, Kara M. Tariff Liberalization and Increased Administrative Protection: Is There a Quid Pro Quo? **The World Economy**, Oxford, v. 30, n. 6, p. 948-961, 2007.

FEINBERG, Robert M.; REYNOLDS, Kara M. The Spread of Antidumping Regimes and the Role of Retaliation in filings. **Southern Economic Journal**, Chapel Hill, v. 72, n. 4, p. 877-890, Apr. 2006.

FINGER, J. Michael; ZLATE, Andrei. Antidumping: Prospects for Discipline from the Doha Negotiations. **The Journal of World Investment & Trade**, Geneva, v. 6, n.4, p.531-552, ago. 2005.

FINGER, J. Michael; NOGUÉS, Julio J. (Eds.) **Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting Fire With Fire**. Palgrave Macmillan: New York. 2005. 312 p.

FINGER, J. Michael; FUNG, Kwok-Chiu. Will GATT Enforcement Control Antidumping? **Journal of Economic Integration**, Seoul, Antidumping Laws and Their Enforcements, v.9, n. 2, p. 198-213, jun. 1994.

FINGER, J. Michael. **Antidumping**: how it works and who gets hurt. Amsterdam: The University of Michigan Press, 1993. 267 p.

FINGER, J. Michael. The Origins and Evolution of Antidumping Regulation. **The World Bank Working Papers**. Washington D. C. oct. 1991. (Working Papers Series n.783)

FINGER, J. Michael; DHAR, Sumana. **Do Rules Control Power?** GATT Articles and Arrangements in the Uruguay Round. Washington D. C.: The World Bank, WPS 818, jan. 1992.

FINGER, J. Michael; HALL, Keith H.; NELSON, Douglas R. The Political economy of administered protection. **American Economic Review**, Pittsburg, v. 78, n. 3, p. 452-466, jun. 1982.

FIRME, Vinícius de Azevedo Couto Firme; VASCONCELOS, Cláudio R. F.; MATTOS, Rogério da Silva. **O Efeito de Variáveis Macroeconômicas sobre a Efetividade de Medidas Antidumping**: Uma Análise Robusta para a economia Brasileira e Argentina. UFJF: Programa de Pós-Graduação em Economia. 2014. (Texto de Discussão – 009).

FIRME, Vinícius de Azevedo Couto Firme; VASCONCELOS, Cláudio R. F. Impactos de medidas “antidumping” adotadas pelos EUA sobre o setor siderúrgico de Minas Gerais e o restante do Brasil. **Nova Economia**, Belo Horizonte. v. 22, n.2, p. 261-302, maio/ago. 2012.

FEENSTRA, Robert C. **US Exports, 1972-1994, with state exports and other US data**. National Bureau of Economic Research, Cambridge: Massachusetts. 1997. (NBER Working Paper Series, 5990).

FERGUSON, Ian F. **Trade Promotional Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy**. Washington D.C.: Congressional Research Service Report RL33743, jun. 2015.

FERNANDES, Filipe de Almeida Lopes. A construção institucional da política comercial brasileira: a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) no governo Cardoso. Curitiba: **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 45, p.123-148, mar. 2013..

FERNANDES, Filipe de Almeida Lopes. **Burocracia e política**: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica. 2012. A72 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. 172 p.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – FIESP. **Panorama Defesa Comercial**. São Paulo: n. 12, out. 2013. 8 p.

FOLHA GERAL. Argentina confisca calçados brasileiros retidos na alfândega. **Folha de Londrina**, Londrina, 20 out. 1999. Disponível em: <<http://www.folhadelondrina.com.br/geral/argentina-confisca-calcados-brasileiros-retidos-na-alfandega-br-font-size-213860.html>>. Acesso em: 9 de abr. 2017.

FRITSCH, Winston; FRANCO, Gustavo. **The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s**. Report. In: CEPAL, Santiago. 1992.

GANGULI, Bodhisattva. The Trade Effects of Indian Antidumping Action. **Review of International Economics**, [S.l.], v. 16, n. 5, p. 930-941, 2008.

GARCIA, Renato. **Distribuição Regional dos Clusters da Indústria Brasileira de Calçados**: Uma Análise a partir dos Dados da RAI. FACEF Pesquisa, v.4, n.1, 2001.

GARSLANIAN, Regis P. **O Recurso à Seção 301 da Legislação de Comércio Norte Americana e a Aplicação de seus Dispositivos contra o Brasil**. Brasília: Instituto Rio Branco. 1994.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT. **The Attack on Trade Barriers**: A progress Report on the Operation of the GATT, Geneve, jan. 1948-aug. 1949.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT. **Liberating World Trade**, 2nd Report on the Operation of the GATT, Geneve, 1950.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT. **GATT in Action**, 3rd Report on the Operation of the GATT, Geneve, 1952.

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE – GATT. **International Trade**, Geneve. 1953.

GLOBAL TRADE ALERT – GTA. **Global Trade Alert** 1st Report. Centre for Economic Policy Research: Independent Monitoring of Policies that Affect World Trade, jul. 2009.

GLOBAL TRADE ALERT – GTA. **Global Trade Alert** 13th Report. Centre for Economic Policy Research: Independent Monitoring of Policies that Affect World Trade, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.globaltradealert.org/reports/download/27>>. Acesso em: 23 janeiro de 2015.

GOLDBAUM, Sergio; EUCLIDES, Pedrozo Jr. **Impacto do decreto 8.058/13 sobre investigações antidumping no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Working Paper, n. 462, set. 2017.

GOLDSTEIN, Morris. e KHAN, Mohsin. S. The supply and demand for exports: a simultaneous approach. **The Review of Economics and Statistics**, Massachusetts, v. 60, n. 2, p. 257-286, 1978.

GORINI, Ana Paula Fontenelle; SIQUEIRA, Sandra Helena Gomes de. Complexo coureiro-calçadista nacional: uma avaliação do programa de apoio do BNDES. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 9, p. [95]-134, mar. 1999.

GREEN, Carl J. The New Protectionism. **Northwestern Journal of International Law & Business**, Chicago, v.3, n.1, 1981.

GROSSMAN, Gene; HELPMAN, Elhanan. Protection for Sale. **American Economic Association**, Nashville, v. 84, n. 4, p. 833-85, 1994.

GUEDES, Josefina Maria M. M.; PINHEIRO, Sílvia M. **Antidumping, Subsídios e Medidas Compensatórias**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. 364p.

GUIDOLIN, Silva Maria; COSTA, Ana Cristina Rodrigues da; ROCHA, Érico Rial Pinto da. **Indústria calçadista e estratégias de fortalecimento da competitividade**. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, n. 31, p.178-184, mar. 2010.

HAALAND, Jan I.; WOOTON, Ian. Antidumping Jumping: Reciprocal Antidumping and Industrial Location. **Weltwirtschaftliches Archive** 134, Springer, p. 340-362, 1998.

HARRISON, Ann. **The New Trade Protection**: Price effects of antidumping and countervailing duty measures in the United States. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank. 1991.

HAMILTON, James D. **Historical Oil Shocks**. University of California, San Diego. feb. 2011. 51p.

HAMILTON, James D. **Regime-Switching Models**. San Diego: CA. University of California, Department of Economics. 2005. Disponível em: <<http://dss.ucsd.edu/~jhamilton/palgrav1.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

HAMILTON, James D. A New Approach to the Economic Analysis of Nonstationary time series and the business cycles. **Econometrica**, New York, v. 57, n. 2, p. 357-384, mar. 1989.

HEES, Felipe. Interesse público e a aplicação de medidas antidumping no Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 114, p. 04-11, jan./mar. 2013.

HEES, Felipe. O antidumping ao longo da História e seus efeitos para o comércio. In: HEES, Felipe; VALLE, Marília Castañon Penha (orgs.). **Dumping, subsidies e salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa commercial**. São Paulo: Singular. p. 25-54, 2012a.

HEES, Felipe. As negociações antidumping na Rodada de Doha. In: HEES, Felipe; VALLE, Marília Castañon Penha (orgs.). **Dumping, subsidies e salvaguardas: revisitando aspectos técnicos dos instrumentos de defesa commercial**. São Paulo: Singular 2012b. p. 77-124.

HEES, Felipe. A defesa comercial brasileira a serviço da indústria nacional. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 108, p. 38-47, jul./set. 2011. p.

HEES, Felipe. A análise de dano em investigações antidumping: a quadratura círculo?. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 100, p. 40-59, jul./set. 2009.

HECKSCHER, Eli. Mercantilism. **The Quarterly Journal of Economics**. Oxford, v. 50, n. 2, p. 347-354, feb. 1936.

HELPMAN, Elhanan. Monopolistic Competition in Trade Theory. **Special Papers in International Finance**, New Jersey, n. 16, jun. 1990. 52 p.

HENDRICK, James Pomeroy. The United States Antidumping Act. **American Journal of International Law**, Cambridge, v.58, n.4, p. 914-934, oct. 1964.

HIRST, Mônica; PINEHIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 38, v. 1, p. 5-23, 1995.

HOEKMAN, Bernard M.; LEIDY, Michael P. Dumping, Antidumping and Emergency Protection, **Journal of World Trade**, Cambridge, v. 23, n.25, p. 27-44, 1989.

HOEKMAN, Bernard; KOSTECKI, M. **The Political Economy of the World Trade System: From GATT to WTO**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

HORLICK, Gary N.; SHEA, Eleanor C. The World Trade Organization Antidumping Agreement. **Journal of World Trade**, Cambridge, v. 29, n. 1, p. 5-31, 1995.

HUFBAUER, Gary C.; KIRKEGAARD, Jacob F.; WONG, Woan Foong; WOOLLACOTT, Jared. US Protectionist Impulses in the Wake of the Great Recession. **Report to the International Chamber of Commerce**. Research Foundation Peterson Institute for International Economics. Washington, D. C. March 2010.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND - IMF. **Annual Report**. Washington D.C., 1971.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND - IMF. **Annual Report**. Washington D.C., 1972.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND - IMF. **Annual Report**. Washington D.C., 1973.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND - IMF. **Annual Report**. Washington D.C., 1974.

INTERNATIONAL MONETARY FOUND - IMF. **Annual Report**. Washington D.C., 1978.

IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. **The Genesis of the GATT**. New York: Cambridge University Press. September, 2009.

IRWIN, Douglas A. The Rise of US Antidumping Activity in Historical Perspective. In STERN, Robert M.; DEARDORFF, Alan V. A. **Centennial of Antidumping Legislation and Implementation: Introduction and Overview**. University of Michigan Ann Arbor, Discussion Paper n. 538 December 2004.

IRWIN, Douglas A. **Against the Tide: an intellectual history of free trade**. United Kingdom: Princeton University Press. 1998.

IRWIN, Douglas A. The GATT's Contribution to Economic Recovery in Post-War Western Europe. **NBER Working Papers**, n. 4944, National Bureau of Economic Research. 1994.

IRWIN, Douglas A. **Multilateral and bilateral trade policies in the world trading system: an historical perspective**. New dimensions in regional integration. Cambridge: Cambridge University Press, p. 90-119, 1993a.

IRWIN, Douglas A. From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s. In: **The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century**. BORDO, Michael D.; GOLDIN, Claudia; WHITE, Eugene N. (Eds.). University of Chicago Press. Jan 1993b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Ipeadata**. Brasília, 2017. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: dez. 2017.

JACKSON, John H. **The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations**. Cambridge, MA: MIT Press. 1997.

JACKSON, John Howard; VERMULST, Edwin A. **Antidumping Law and Practice: A Comparative Study**. Ann Arbor: The University of Michigan Press: 1989.

JACKSON, John Howard. **Antidumping Law: Policy and Implementation**. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1979.

JALLAB, Mustapha S.; SANDRETTO, René; GBAKOU, Monnet Benoit P. Antidumping Procedures and Macroeconomic Factors: A Comparison between the United States and the European Union. **Global Economy Journal**, De Gruyter, v. 6, n. 3, 2005. 18 p.

JONES, Vivian C. **WTO: Antidumping Issues in the Doha Development Agenda**. Washington D.C.: Congressional Research Service Report for Congress. RL32810, mar. 2005.

KEE, Hiau Looi; NEAGU, Cristina; NICITA, Alessandro. **Is Protection on the Rise?** Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008. The World Bank Policy Research, Apr. 2010. (Working Paper, n. 5274)

KNETTER, Michael M.; PRUSA, Thomas J. Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries. **Journal of International Economics**, Amsterdam, n. 61, p. 1-17, 2003.

KOHLER, Philippe. **The role of contingent protection in WTO agreements**. Working version, GEM, Institut d'Etudes Politiques de Paris – 2, square de Luynes – 75007 Paris. 2001. 15 p.

KONINGS, Jozef; VANDENBUSSCHE, Hylke; SPRINGAEL, Linda. Import Diversion under European Antidumping Policy. **Journal of Industry, Competition and Trade**. Springer, v. 1, n. 3. Sep. 2001, p. 283-299.

KONINGS, Jozef; VANDENBUSSCHE, Hylke. **Antidumping Protection hurts Exporters: Firm-level evidence**. CEPR, April, 2010 (Discussion paper n. 5678).

KRUPP, Corine M.; SKEATH, Susan. Evidence on the Upstream and Downstream Impact of Antidumping Cases. **North American Journal of Economics and Finance**, Amsterdam, v. 13, p. 163-178, 2002.

KUME, Honório; PIANI, Guida. **Regime Antidumping: A experiência Brasileira**. IPEA: Rio de Janeiro, ago. 2004. (Texto para Discussão n.1037).

KUME, Honório; ANDERSON, Patrícia ; OLIVEIRA JR., Márcio de. El caso de Brasil. In: Julio Berlinski. (Org.). **Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur**. 1 ed. Buenos Aires: Siglo veintiuno de argentina editores, v. 3, p. 99-139, 2001.

KUME, Honório; PIANI, Guida; BRÁZ DE SOUZA, Carlos Frederico. **A Política Brasileira de Importação no Período 1987-1998**: Descrição e Avaliação. In Corseuil, C. H. and Kume, H. (Cord.). Brasília. MTE/IPEA. 2003.

KUME, Honório. O Plano Real e as mudanças na estrutura de tarifa aduaneira. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, v. 12, n.48, p. 5-11, 1996.

LAMPE, Markus. E Explaining nineteenth-century bilateralism: economic and political determinants of the Cobden–Chevalier network. **Economic History Review**, London, p. 1-25, 2010.

LAMPREIA, Luiz Felipe P. Resultados da Rodada Uruguai: uma tentativa de síntese. **Estudos Avançados**, v. 9, n.23, São Paulo, Jan./Apr. 1995.

LAGEMANN, Eugenio. O Setor Coureiro-Calçadista na História do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: **Ensaios FEE**, n. 7, v. 2, p. 69-82, 1986.

LEMME, Marta Calmon; NAIDIN, Leane Cornet. O fim do lesser duty e suas distorções na política antidumping no Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 108, Jul.-Set. 2011. p. 30-37.

LEONTIEF, Wassily. Domestic production and foreign trade: the American capital position re-examined. **Proceedings of the American Philosophical Society**, Philadelphia: PA, v. 97, n. 4, p. 331-349, 1953.

LIM, Chin.; LIANG, Margaret. **Economic Diplomacy**: Essays and Reflections by Singapures's Negotiators. Singapore: Hackensack, 1ed. 2011. 316 p.

LINDSAY, Brink; IKENSON, Dan. Coming Home to Roost: Proliferating Antidumping Laws and the Growing Threat to U.S. Exports. **Cato Institute Trade Policy Analysis**. Washington D. C., 2001.

LIMA, Maria Regina S. **The political economy of brazilian's foreign policy**: nuclear energy, trade and Itaipu. Tese 256 f. (Doutorado em Ciência Política) – Vanderbilt University, Nashville, 1986.

LIMA-CAMPOS, Aluísio de. The Committee on Antidumping Practices. In: WOLFRUM, Rudiger; STOLL, Peter-Tobias; KÖBELE, Michael (ed.), **WTO**: Trading Remedies. Max Planck Commentaries on International Trade Law, n.4, 2007.

LIMA-CAMPOS, Auísio de; VITO, Adriana. Abuse and Discretion: The Impact of Antidumping and Countervailing Duty Proceedings on Brazilian Exports to the United States. **Journal of World Trade**. Geneva, v. 38, n. 1, p. 37-68, 2004.

LIMA-CAMPOS. Aluísio de. **The US Import Market for Steel Products**: Emergence, Competition and Impacts of Tariff Countermeasures. Unpublished master's independent research project, Department of Economics, American University, Washington D. C., 1983.

LIST, Georg F. **Sistema nacional de Economia Política** List / Hodgskin. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MAHRENBACH, Laura. **The Trade Policy of Emerging Powers Strategic Choices of Brazil and India**. Palgrave Macmillan: U. K., 2013.

MARKWALD, Ricardo. **O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira**. In: XIII Fórum Nacional. Rio de Janeiro: INAE, 2001.

MATOS, Paulo Rege Santos. A implantação da Vulcabras Azaleia em Frei Paulo: impactos no desenvolvimento local. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Núcleo de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012.

MEIER, Gerald M. The Tokyo Round and Multilateral Trade Negotiations and the Developing Countries. **Cornell International Law Journal**: Ithaca, v. 13, n. 2, article 4. 1980.

MILNER, Helen; KUBOTA, Keiko. **Why the Move to Free Trade?** Democracy and Trade Policy in the Developing Countries. World Bank, Washington D.C., v.8, feb. 2004.

MILZA, Pierre. **As Relações Internacionais de 1817 a 1914**. Lisboa: Edições 70 LDA. Jan. de 2007. 198 p.

MIRANDA, Pedro C. Aplicação do Direito Antidumping e o impacto sobre as exportações brasileiras. In: BAUMANN, R. (Org.). **A ALCA e o Brasil**: uma Contribuição ao Debate. Brasília: IPEA/CEPAL, 2003.

MOORE, Michael O. Argentina: There and Back Again? In: BOWN, Chad P. (Ed.). **The Great Recession and Import Protection**: The Role of Temporary Trade Barriers, CEPR and the World Bank, Whashington D. C., 2011.

MOORE, Michael. O.; ZANARDI, Maurizio. Does Antidumping Use Contribute to Trade Liberalization in Developing Countries?. **Canadian Journal of Economics**, Ottawa, n. 42, p. 469-495, 2009.

MOORE, Michael. **Antidumping Reform in the Doha Round**: A Pessimistic Appraisal. The Economics of the Doha Round and the WTO" University of Hong Kong, Hong Kong, Dec. 2005

MOORE, Michael. Rules or politics? An empirical analysis of ITC antidumping decisions. **Economic Inquiry** 30, n.3, p. 449-466, jul. 1992.

MOORE, Michael. O.; ZANARDI, Maurizio. **Trade liberalization and antidumping: a substitution effect?** ECARES, Working paper, jul., 2008.

MORAIS, Igor A. C.; PORTUGAL, Marcelo S. A markov switching model for the Brazilian Demand for Imports: Analyzing the import substitution process in Brazil. *Revista de Econometria*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 173-219, 2005.

MORLEY, John. **The Life of Richard Cobden**. London: T Fisher Unwin, 1903. 1.010 p.

MOVE. Consulta pública Decreto 1.602/1995. São Paulo, 2011.

NELSON, Douglas. The Political Economy of Antidumping: a Survey. **European Journal of Political Economy**, Amsterdam, n. 22, p. 544-590, 2006.

NIELS, Gunnar. **Trade Diversion and Destruction Effects of Antidumping Policy**: empirical Evidence from México. Paper presented at ETSG 2003 conference. Erasmus University of Rotterdam. 2003. 35 p.

NIELS, Gunnar; KATE, Adriaan ten. Antidumping policy in developing countries: Safety valve or obstacle to free trade? **European Journal of Political Economy**, Amsterdam, v. 22, p. 618-638, 2006.

NOLAND, Marcus. Learning to Love the WTO. **Foreign Affairs**, New York, Sept./Oct., p. 78-92, 1999.

NONNENBERG, Marcelo J. B.; MENDONÇA, Mário Jorge C. **Criação e Desvio de Comércio no Mercosul**: o caso dos produtos agrícolas. Rio de Janeiro: IPEA, Mar. 1999. (Text for discussion, 631).

NYE, John Vincent. The Myth of Free-Trade Britain and Fortress France: Tariffs and Trade in the Nineteenth Century. **The Journal of Economic History**, Cambridge, v. 51, n. 1, p. 23-46, mar. 1991.

NYE, William W. The Implications of Zeroing for Enforcement of US Antidumping Laws. **Journal of Economic Policy Reform**, Cambridge, MA, v. 12, n. 4, p. 263-271, 2009.

OLARREAGA, Marcelo; VAILLANT, Marcel. Brazil: Micro-Macrodeterminants of Temporary Trade Barriers. in: BOWN, Chad P. (ed.), **The Great Recession and Import Protection**: The Role of Temporary Trade Barriers, CEPR and the World Bank. 2011.

OLIVEIRA, Glauco Avelino S. Determinantes domésticos do antidumping no Brasil – proteção, concorrência e desempenho econômico: uma análise com variável binária e dados em painel. **Anais... XL encontro Nacional de Economia**, 2012, Porto de Galinhas – PE. Anais.

PANZINI, Fabrizio Sardelli; SOUZA, Pedro Brandão. O que esperar das alterações nos instrumentos que regulamentam a aplicação de medidas antidumping. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 114, p. 25-29, jan./mar. 2013.

PEROTTI, Alejandro Daniel. Un nuevo ejercicio de aplicación judicial del Derecho Mercosur: el asunto Pollos, **Revista de Derecho Del Mercosur**, Buenos Aires, Ano 4, n.1, 2001.

PEROTTI, Alejandro Daniel. El arroz ... La gran base para uma decisión que afianza El Derecho Mercosur (Medidas Cautelares): La sentencia Del Superior Trinubal de Justiça Del 8 de junio de 2000. **Revista de Derecho Del Mercosur**. Buenos Aires, Ano 4, n. 4, p. 237-246, ago., 2000.

PIMENTEL, Fernando Damata. As Investigações antidumipng e o sistema brasileiro de defesa comercial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 116, p. 64-71, jul./set. 2013.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

POLANYI, Karl. **The Great Transformation**: the political and economic origins of our time. Boston: Beacon Press Books, 1944.

PONTES, Paulo Araújo; VIANNA, Pedro Jorge R.; HOLANDA, Marcos Costa. **Um perfil das empresas atraídas pelo FDI no período 2001-2006**. Fortaleza: IPECE, 2006. (Texto para Discussão do IPECE, n. 28).

PORTUGAL, Marcelo. S. Um modelo de correção de erros para a demanda por importações brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, dez. 1992. p. 501-540.

PRAZERES, Tatiana L. A modernização da defesa comercial brasileira. **Valor Econômico**, São Paulo, 2 jul. 2011. Opinião. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/3219982/modernizacao-da-defesa-comercial-brasileira>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

PRUSA, Thomas. A One-Two Punch on Zeroing: US-Zeroing (EC) and US-Zeroing (Japan). **World Trade Review**, Cambridge, MA, v. 8, n. 1, p. 187-241, 2009.

PRUSA, Thomas J. The Growing Problem of Antidumping Protection. In: ITO, Takatoshi; ROSE, Andrew K. (Ed.). **International Trade in East Asia**. [S.l.]: University of Chicago Press, 2005.

PRUSA, Thomas J. On the spread and impact of anti-dumping. **Canadian Journal of Economics**, Ottawa, v. 34, p. 591-611, 2001.

PRUSA, Thomas J. The Trade Effects of U.S. Antidumping Actions. In: FEENSTRA, Robert (Ed.), **The Effects of U.S. Trade Protection and Promotion Policies**. Chicago: University of Chicago Press, p. 191 – 214, jan. 1997.

PRUSA, Thomas J. Pricing Behavior in the presence of antidumping law. **Journal of Economic Integration**, Seoul, v. 9, n.2, p. 260-289, 1994.

PRUSA, Thomas J. Why are so many antidumping petitions withdrawn? **Journal of International Integration**, Seoul, v. 33. p.1-20, 1992.

PRUSA, Thomas J.; SKEATH, Susan. **The economic and strategic motives for antidumping filings**. *Weltwirtschaftliches Archiv*, v. 138, p.398-413, 2002.

PRUSA, Thomas J.; SKEATH, Susan. Modern commercial policy: managed trade or retaliation?. In: CHOI, K., HARTIGAN, J. (Ed.). **Handbook of International Trade**. v. 2. [S.l.]: Wiley-Blackwell, 2005. 592 p.

PRUSA, Thomas J.; VERLMUST, Edwin. A One-Two Punch on Zeroing: US-Zeroing (EC) and US-Zeroing (Japan). **World Trade Review**, Cambridge, MA, v. 8, n.1, p. 187-241, 2009.

REHM, John B. Developments in the Law and Institutions of International Economic Relations: The Kennedy Round of Trade Negotiations. **The American Journal of International Law**, [S.l.], v. 62, n. 2, p. 403-434, Apr. 1968.

REITZES, James D. Antidumping Policy. **International Economic Review**, Cambridge, v. 34, n. 4. p. 745-763, Nov. 1993.

REIS, Carlos Nelson dos. A Indústria de Calçados no Brasil: notas preliminares. **Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 18, n. 4, 1991.

RODRIK, Dani. **The Run to Free Trade in developing world**: Why so late? Why now? Will it last? Cambridge: National Bureau of Economics Research, Jan. 1992 (Working Paper n.3947).

ROGOWSKI, Ronald. Political cleavages and changing exposure to trade. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 8, n. 4, p. 1121-1137, Dec. 1987.

SANTOS, Adair. Do Apogeu aos Tempos de Crise. **Jornal NH**, Novo Hamburgo, 2015. Disponível: <<https://social.shorthand.com/jornalnh/uC0NglovZ/calçado-do-apogeu-aos-tempos-de-crise>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

SANTOS, Angela Maria Medeiros M. et al. Deslocamento de empresas para os Estados do Ceará e da Bahia: O caso da indústria calçadista. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 63-82, mar. 2002.

SCHNEIDER, Sergio. Os Colonos da Indústria Calçadista: Expansão Industrial e as Transformações da Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 298-323, 1996.

SEAVEY, Willian Arthur. **Dumping Since the War**: The GATT and National Laws. 219 p. Thèse Université de Genève Docteur ès Sciences Politiques Office Services Corp Oakland California, 1970.

SMITH, Adam. A. **Riqueza das Nações**: Investigação sobre sua Natureza e suas Causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Economistas).

SOUZA, Marco Aurélio Barbosa de. Indústria calçadista de Birigui (1958-2001): um caso de aglomeração industrial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5 E CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 6, 2003, Caxambu **Anais...** Caxambu, 2003.

SPOSITO, Eliseu Savério. **O novo mapa da indústria no século XXI**. São Paulo: Editora da UNESP, v. 1, 2015. 670 p.

STAIGER, Robert W.; WOLAK, Frank A. **The Effects of Antidumping Law in Presence of Foreign Monopoly**. NBER Working Paper n. 3254, Feb. 1990.

STAIGER, Robert W.; WOLAK, Frank A. **Measuring Industry Specific Protection**: Antidumping in the United States. Brookings Paper on Economic Activity: Microeconomics, Washington D.C. v. 1, p. 51-118, 1997.

STERN, Robert M.; HOEKMAN, Bernard M. Codes of Conduct. In: FINGER, J. Michael; OLECHOWSKI (Ed.) **Handbook of Multilateral Trade Negotiations**. Washington, D.C.: The World Bank, 1987.

STOLPER, Wolfgang; SAMUELSON, Paul. Protection and real wages. **Review of Economic Studies**, Oxford, v. 9, 1941. p. 58-73.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Os efeitos das minidesvalorizações da taxa de câmbio sobre as exportações brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.14, n. 6, nov./dec. 1974.

SUZIGAN, Wilson. **Indústria brasileira**: origem e desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1986.

SUZIGAN, Wilson et al. A indústria de calçados de Nova Serrana (MG). **Nova Economia**, Belo Horizonte, n. 15, v.3, p. 97-116, 2005.

SUZIGAN, Wilson et al. Sistemas produtivos locais no estado de São Paulo: o caso da indústria de calçados de Franca. In: TIRONI, L.F. (Coord.). **Industrialização Descentralizada**: sistemas industriais locais. Brasília: IPEA, 2001.

TAUSSIG, Frank W. **The Tariff History of the United States**. 5. ed. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2010. 360 p.

THARAKAN, P. K. M. Political Economy and Contingent Protection. **Economic Journal**, Cambridge, v. 105, n. 433, p. 1550–1564, 1995.

THARAKAN, P. K. M. **The Problem of Anti-Dumping Protection and Developing Country Exports**. The United Nations University. Working Papers, n. 198, sept. 2000.

THUROW, Lester. **Cabeça a Cabeça**: A batalha econômica entre Japão, Europa e Estados Unidos. 3. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1993. 381 p.

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina. O reconhecimento da China como economia de mercado: o dilema de 2016. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, ano XXVI, n. 112, jul/set 2012.

THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos S. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Lex Aduaneiras. 2005. 418 p.

TOVAR, Patricia. India: The Use of Temporary Trade Barriers. In: BOWN, Chad P. (Ed.). **The Great Recession and Import Protection**: The Role of Temporary Trade Barriers, Washington D.C.: CEPR and the World Bank. 2011.

TOSI, Pedro G. **Capitais no interior**: Franca e a história da indústria coureiro-calçadista. Campinas: Unicamp, 1998.

TREFLER, Daniel. Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection: an econometric study of U.S. Import Policy. **Journal of Political Economy**, Amsterdam, v. 101, n.1, p. 138-160, 1993.

TROFIMOV, Ivan D. The Failure of the International Trade Organization (ITO): A Policy Entrepreneurship Perspective. **Journal of Politics and Law**, v.5, n.1, p. 56-68. 2012.

UNCTAD. **World Investment Report 2014**. [S.l.], 2014. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf>.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION – USITC. **International Trade Commission Interactive Trade DataWeb (USITC DataWeb)**. [S.l.], 2017. Disponível em: < <https://dataweb.usitc.gov/>>. Acesso em: 23 jul. de 2017.

UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION – USITC. **The Economic Effects of Significant U.S. Import Restraints**. Washington, D.C: USITC. 2009.

WORLD BANK –WB. **World Bank Gateway**. Washington, 2016. Disponível em: <<http://www.wb.org>>. Acesso em: 23 out. 2016.

WORLD INVESTMENT REPORT – WIB. **Overview**. [S.l.], 2014. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_overview_en.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Annual Report 2015a**. Geneve, 2015. 168 p. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/anrep15_e.htm>. Acesso em: 25 jan. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Annual Report 2016**. Geneve, 2015. 168 p. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/anrep15_e.htm>. Acesso em: 13 jul. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Anti-dumping**. Geneve, 2017. Disponível em: < https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm>. Acesso em: 25 jun. 2017.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Antidumping Agreement 1994**. Geneve , 1994. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Rules negotiation**: FANs push transparency, due process, but members reluctant to engage in rules negotiations. Geneve, 25 June 2015b. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/rule_25jun15_e.htm>. Acesso em: 2 fev. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Tariffs Analysis Online**. Geneve, 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **Understanding the WTO Basics**: the case for open trade. Geneve, 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **World Trade Report**. Geneve, 2008. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr08_e.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **World Trade Report**. Geneve , 2009. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr09_e.htm>. Acesso em: 25 jun. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION – WTO. **World Trade Report**. Geneve , 2010.
Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/wtr10-1_e.pdf>.
Acesso em: 25 jun. 2016.

VANDENBUSSCHE, Hylke; ZANARDI, Maurizio. The Chilling Trade Effects of Antidumping Proliferation. **European Economic Review**, Amsterdam, p. 760-777, 2010.

VANDENBUSSCHE, Hylke; ZANARDI, Maurizio. What Explains the Proliferation of Antidumping Laws? **Economic Policy**, Oxford, n. 23. p. 93-138, 2008.

VANGRASSTEK, Craig. **The History and the Future of the World Trade Organization**. WTO Publications: Geneve. 2013. 698 p.

VASCONCELOS, Claudio R. F.; FIRME, Vinícios A. Efetividade do Instrumento AD no Brasil entre 1990 e 2007. **Revista Economia**, Brasília, v.12, n.1, p.165-184, jan./abr. 2011.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P.; NAIDIN, Leane C. Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma. **Breves CINDES**, Rio de Janeiro, n. 35, 2013.

VEIGA, Pedro de Motta; IGLESIAS, Roberto M. **A Institucionalidade da Política Brasileira de Comércio Exterior**. Relatório Preliminar. [S.l.]: FUNCEX, fev. 2002.

VEIGA, Pedro da Motta. Política Comercial no Brasil: características, condicionantes domésticos e policy-making. In: JANK, M.S.; SILBER, S. D. (Coord.). **Políticas Comerciais Comparadas: desempenho e modelos organizacionais**. São Paulo: Singular, 2007. p. 71-162.

VENABLES, Anthony J.; RICE, Patricia G.; STEWART, Martin. The Geography of Intra-Industry Trade: empirics. **Topics in Economic Analysis & Policy**, De Gruyter, v. 3, n. 1, 2003.

VERMULST, Edwin; IKENSON, Daniel. Zeroing Under the WTO Anti-Dumping Agreement: Where Do We Stand? **Global Trade and Customs Journal**, [S.l.], v. 2, n. 6, p. 231-242, 2007.

VIGEVANI, Tullo and CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VINER, Jacob. The Customs Union Issue. In: BHAGWATI, Jagdish; KRISHNA, Pravin; PANAGARIYA, Arvind (Ed.) **Trading Blocs: alternative approaches to analyzing preferential trade agreements**. [S.l.]: Massachusetts Institute of Technology, 1999. p. 105-118. 609 p.

VINER, Jacob. **Dumping: A Problem in International Trade**. University of Chicago Press, 1923. 343 p.

ZANARDI, Maurizio. Antidumping: A Problem in International Trade. **CentER Discussion Paper Series**, [S.l.], n. 85, June 2005. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=800406> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.800406>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

ZANARDI, Maurizio. Antidumping Law as a Collusive Device. **Canadian Journal of Economics**, Ottawa, v. 37, p. 95-122, 2004a.

ZANARDI, Maurizio. Antidumping: What are the numbers to Discuss at Doha? **The World Economy**, Oxford, n. 27, p. 403-433, 2004b.

ZINI, Alvaro Antônio Jr.. Funções de exportação e de importação para o Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 615-662, 1988.

ZOELLICK, Robert B. Unleashing the Trade Winds. **The Economist**, London, p. 29, Dec. 7 2002.

APÊNDICE A – EVOLUÇÃO DA DISCUSSÃO DO ARTIGO VI DO GATT

Quadro A.1 – Timetable da evolução do Artigo VI do GATT

Ano	Local	Artigo	Reunião
Agosto de 1941	Placentia Bay Newfoundland (British Territory)	The Atlantic Charter Draft – Iniciativa Anglo-Americana de cooperação pela causa da segurança internacional.	
Setembro – Outubro de 1943	Washington, D.C. (Estados Unidos)	Novo encontro que visou um entendimento sobre o emprego e a expansão do comércio.	
Fevereiro de 1945	Yalta (Crimeia)	Entre 4 e 11 de fevereiro os líderes Winston Churchill, F. D. Roosevelt e Stalin discutiram os rumos do pós-guerra.	
Julho 31 de 1945	Bretton Woods, New Hampshire (Estados Unidos)	Assinatura do Acordo de Bretton Woods, o qual derivou da reunião entre delegações de 44 países aliados durante os dias 1 e 22 de julho.	
Dezembro de 1945	Washington, D.C. (Estados Unidos)	Comissão do governo americano entre outubro e novembro de 1945 organizou uma Carta de Intenções intitulada <i>Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment</i> . Em dezembro as propostas foram encaminhadas para: Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Cuba, Czechoslovakia, França, Índia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, África do Sul e Reino Unido. A Ex-União das Repúblicas Socialistas Soviética (U.R.S.S.). Dos seis capítulos da carta, o terceiro, intitulado <i>General Commercial Provisions</i> , (na Seção A, item 3) salientava a busca pela definição geral das circunstâncias de aplicação de antidumping e salvaguardas.	
Janeiro – Fevereiro 1946	Genebra (Suíça)	Durante uma Reunião do Conselho Econômico Social das Nações Unidas (<i>The Economic and Social Council of the United Nations</i>), entre 23 janeiro e 16 de fevereiro de 1946, definiu-se: a) uma Resolução convocatória de uma Conferência Internacional para o Comércio e Emprego em Genebra (1947); e, b) a criação de uma comissão para preparar o documento para Genebra (<i>Preparatory Committee</i>). A resolução data de 18 de fevereiro de 1946.	
Outubro – Novembro de 1946	Church House, Londres (Reino Unido)	Primeira Reunião Preparatória (15 Outubro - 26 Novembro): Encontro da Economic and employment Commission of the Economic and social Council. Do encontro, a Carta Americana de Intenções foi revista e melhorada. A Seção 3, <i>Quantitative Restrictions and Exchange Control</i> , em <i>General Elimination of Quantitative Restrictions</i> (Article 19) abarcou a questão do antidumping.	
Janeiro – Fevereiro de 1947	Lake Success, New York, (Estados Unidos)	Foi o encontro que produziu os capítulos que iriam incorporar a Carta de Havana e mais tarde o GATT. Um ponto foi bastante debatido, na medida em que foram sugeridos pela delegação americana em Londres e rejeitados. Em NY foram aceitas as provisões e restrições quantitativas que relacionadas a Salvaguardas e Antidumping.	
Abril de 1947	Genebra (Suíça)	Em 10 de abril de 1947, a Segunda Reunião Preparatória da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Emprego iniciou no <i>Palais des Nations</i> em Genebra. Das recomendações finais, o Artigo 17 virou Artigo 34, nesse texto seis parágrafos foram adicionados na parte versava sobre a limitação das restrições quantitativas – como antidumping e medidas de salvaguarda.	
Agosto 1947	Genebra (Suíça)	Preparativos para a Carta da ITO e submissão para a conferência da ONU.	
Outubro de 1947	Genebra (Suíça)	Ato Final da Segunda Conferência Preparatória, em 30 de outubro.	
Janeiro de 1948	Genebra (Suíça)	Início da vigência do GATT (1 de janeiro de 1948), quando 23 países reconheceram o GATT e a preocupação com o dumping se cristalizou no Artigo VI: Austrália, Bélgica, Brasil, Burma,	

		Canadá, Ceilão, Chile, China, Cuba, Tcheslovaquia, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Rodésia do Sul (deu origem ao Zimbábwe), Síria, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos.
Fevereiro – Março de 1948	Genebra (Suiça)	Primeiro Encontro das Partes contratantes do GATT.
Novembro de 1947 a março de 1948	Havana (Cuba)	Em Havana aconteceu a Rodada de aprovação da Carta da ITO. O tema AD figurou no texto do Artigo 34, discutido no subcomitê <i>on general commercial provisions</i> . Seu debate revelou uam grande divergência, para tanto foram introduzidas três mudanças a partir de Genebra, ou seja, o dumping seria condenado quando representasse dano para o estabelecimento da indústria doméstica, um sétimo parágrafo foi adicionado, em especial, o terceiro falava diretamente do dumping e quais medidas deveriam ser aplicadas no sentido de anular o dumping ou subsídios.

APÊNDICE B – REUNIÕES MINISTERIAIS DE DOHA

Quadro B.1 – Lista de Reuniões ministeriais de Doha

Encontro	Ano	Local
1 st	1996	Singapura
2 nd	1998	Genebra – Suíça
3 th	1999	Seattle – Estados Unidos
4 th	2001	Doha – Catar Development AgendaDDA
5 th	2003	Cancún – México
6 th	2005	Hong Kong
7 th	2009	Genebra – Suíça
8 th	2011	Genebra – Suíça
9 th	2013	Bali – Indonésia
10 th	2015	Niróbi – Quênia

ANEXO A – TARIFA EXTERNA E NOMENCLATURA COMUM DO MERCOSUL (CALÇADOS)

A Tarifa Externa Comum (TEC) para os calçados, aplica-se a parte do capítulo 64 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Assim, considera-se calçados as NCMs 6402 e 6205, respectivamente. Tanto a nomenclatura e tarifas incidentes podem ser vislumbradas na Tabela A.1.

Tabela A.1 – Tarifa Externa Comum e Posição da NCM em 01/07/2010

Seção XII – Calçados, Chapéus e Artefatos de uso semelhante,, Capítulo 64 – Calçados, polainas e artefatos semelhantes e suas partes		<u>TEC</u>
64.01	Calçado impermeável de sola exterior e parte superior de borracha ou plástico, em que a parte superior não tenha sido reunida à sola exterior por costura ou por meio de rebites, pregos, parafusos, espigões ou dispositivos semelhantes, nem formada por diferentes partes reunidas pelos mesmos processos.	
6401.10.00	Calçado com biqueira protetora de metal	35
6401.9	Outro calçado:	
6401.92.00	Cobrindo o tornozelo, mas não o joelho	35
6401.99	Outro	
6401.99.10	Cobrindo o joelho	35
6401.99.90	Outro	35
64.02	Outro calçado com sola exterior e parte superior de borracha ou plástico.	
6402.1	Calçado para esporte:	
6402.12.00	Calçado para esqui e para surfe de neve	20
6402.19.00	Outro	35
6402.20.00	Calçado com parte superior em tiras ou correias, fixados à sola por pregos, tachas, pinos e semelhantes	35
6402.9	Outro calçado:	
6402.91	Cobrindo o tornozelo	
6402.91.10	Com biqueira protetora de metal	35
6402.91.90	Outro	35
6402.99	Outro	
6402.99.10	Com biqueira protetora de metal	35
6402.99.90	Outro	35
64.03	Calçado com sola exterior de borracha, plástico, couro natural ou reconstituído e parte superior de couro natural.	
6403.1	Calçado para esporte:	
6403.12.00	Calçado para esqui e para surfe de neve	20
6403.19.00	Outro	35
6403.20.00	Calçado com sola exterior de couro natural e parte superior constituída por tiras de couro natural passando pelo peito do pé e envolvendo o dedo grande	35
6403.40.00	Outro calçado, com biqueira protetora de metal	35

(continua)

Tabela A.1 – Tarifa Externa Comum e Posição da NCM em 01/07/2010

		(continuação)
Seção XII – Calçados, Chapéus e Artefatos de uso semelhante,,		<u>TEC</u>
Capítulo 64 – Calçados, polainas e artefatos semelhantes e suas partes		
6403.5	Outro calçado, com sola exterior de couro natural:	
6403.51	Cobrindo o tornozelo	
6403.51.10	Com sola de madeira e desprovido de palmilha	35
6403.51.90	Outro	35
6403.59	Outro	
6403.59.10	Com sola de madeira e desprovido de palmilha	35
6403.59.90	Outro	35
6403.9	Outro calçado:	
6403.91	Cobrindo o tornozelo	
6403.91.10	Com sola de madeira e desprovido de palmilha	35
6403.91.90	Outro	35
6403.99	Outro	
6403.99.10	Com sola de madeira e desprovido de palmilha	35
6403.99.90	Outro	35
64.05	Outro calçado.	
6405.10	Com parte superior de couro natural ou reconstituído	
6405.10.10	Com sola exterior de borracha ou plástico e parte superior de couro reconstituído	35
6405.10.20	Com sola exterior de couro natural ou reconstituído e parte superior de couro reconstituído	35
6405.10.90	Outro	35
6405.20.00	Com parte superior de matérias têxteis	35
6405.90.00	Outro	35
64.06	Partes de calçado (incluindo as partes superiores, mesmo fixadas a solas que não sejam as solas exteriores); palmilhas, reforços interiores e artigos semelhantes, amovíveis; polainas, perneiras e artigos semelhantes, e suas partes.	
6406.10.00	Partes superiores de calçado e seus componentes, exceto contrafortes e biqueiras rígidas	18
6406.20.00	Solas exteriores e saltos, de borracha ou plástico	18
6406.90	Outros	
6406.90.10	Solas exteriores e saltos, de couro natural ou reconstituído	18
6406.90.20	Palmilhas	18
6406.90.90	Outros	18

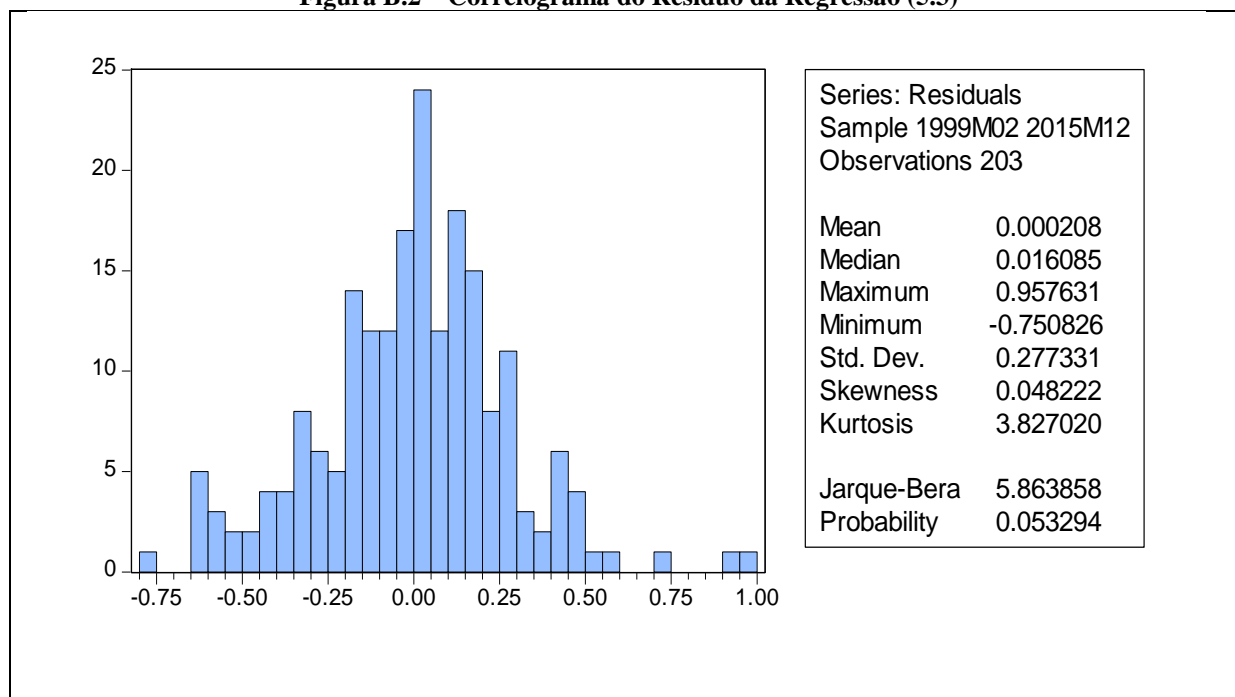
ANEXO B – DEMAIS MODELOS ESTIMADOS

Quadro B.1 – Modelos selecionados pela melhor aderência

	Equação 1	Equação 2	Equação 3	Equação 4
<i>c</i>	3,714053 (0,1800)***	4,090442 (0,1373)***	-	-
<i>t</i>	0,004076 (0,0032)*	0,004751 (0,0025)*	0,003785 (0,0003)*	0,003898 (0,0002)*
<i>dd</i>	-	-0,243867 (0,3368)***	-0,243009 (0,0317)**	-0,223214 (0,0504)***
<i>ad</i>	-0,427903 (0,0157)**	-0,577469 (0,0158)**	-0,59741 (0,0002)*	-0,581127 (0,0004)*
<i>lne</i>	-0,475762 (0,0441)**	-0,544638 (0,0208)**	-0,221878 (0,0252)**	-0,221756 (0,0249)**
<i>lny</i>	0,889592 (0,0742)***	0,897668 (0,0667)***	1,396497 (0,0000)*	1,496251 (0,0000)*
<i>lnm2</i>	-	-	-0,071466 (0,0581)***	-
<i>lnm3</i>	-0,123037 (0,0404)**	-0,095109 (0,1477)	-	-0,108805 (0,0371)**
<i>lnq(-1)</i>	0,684407 (0,0000)*	0,650023 (0,0000)*	0,660742 (0,0000)*	0,655663 (0,0000)*
Desvio Padrão	0,282967	0,281045	0,282088	0,281544
R ²	0,869305	0,871734	0,870116	0,870616
Durbin-Watson	2,318372	2,307247	2,331052	2,315803

¹ Tal que (*) indica rejeição da hipótese nula a 1%, (**) a 5% e (***) a 10%.

Figura B.2 – Correlograma do Resíduo da Regressão (5.3)



ANEXO C – SUPLEMENTO ESTATÍSTICO: RAIZ UNITÁRIA E COINTEGRAÇÃO

Tabela C.1 – Teste de raiz unitária Dickey-Fuller Aumentado (ADF) em nível e diferenças – séries mensais (1999:01M-2015:12M)

Nível	τ	τ_{μ}	τ_{τ}	I(.)	Diferença	τ	τ_{μ}	τ_{τ}	I(.)
$\ln Qchina$	-0,087	-1,479	-1,866	I (1)	$\Delta \ln Qchina$	-15,016*	-14,976*	-15,075*	I (0)
$\ln e$	-0,023	-2,131	-1,866	I (1)	$\Delta \ln e$	-12,628*	-12,589*	-12,623*	I (0)
$\ln y$	0,479	-0,909	-0,372	I (1)	$\Delta \ln y$	-20,039*	-20,009*	-20,008*	I (0)
$\ln m3$	0,714	-0,872	-2,679	I (1)	$\Delta \ln m3$	-17,389*	-17,392*	-17,357*	I (0)

Nota: τ o teste é sem constante, τ_{μ} é o teste com constante e τ_{τ} é o teste com constante e tendência. I(.) representa a ordem de integração. Tal que (*) indica a rejeição a 1%, (**) a 5% e a (***) 10%.

Tabela C.2 – Teste de raiz unitária Dickey-Fuller Aumentado (ADF) do resíduo da regressão (3.3)

Termos Incluídos		τ		τ_{μ}		$\tau_{\mu} + \tau_{\tau}$	
Resultado		t-Statistic	Prob.*	t-Statistic	Prob.*	t-Statistic	Prob.*
		-17.0005	0.0000	-16.9604	0.0000	-16.9130	0.0000
Valores Críticos	1% level	-2.57646	-	-3.46273	-	-4.00413	-
	5% level	-1.94240	-	-2.87568	-	-3.43222	-
	10% level	-1.61565	-	-2.57438	-	-3.13985	-

Nota: τ o teste é sem constante, τ_{μ} é o teste com constante e τ_{τ} é o teste com constante e tendência. I(.) representa a ordem de integração. Tal que (*) indica a rejeição a 1%, (**) a 5% e a (***) 10%.

Tabela C.3 – Teste de Engle-Granger das variáveis incluídas na regressão (3.3)

Amostra: 1999M01 - 2015M12

Observações: 204

Hipótese Nula: Series são não cointegradas

Dependent	tau-statistic	Prob.*	z-statistic	Prob.*
$\ln Qchina$	-3.119139	0.1954	-19.81937	0.1780
$\ln e$	-2.613163	0.4166	-15.05375	0.3597
$\ln y$	-3.412896	0.1107	-26.09921	0.0601
$\ln m3$	-3.024539	0.2300	-21.35183	0.1385

*MacKinnon (1996) p-values.

	$\ln Qchina$	$\ln e$	$\ln y$	$\ln m3$
Rho - 1	-0.153821	-0.095493	-0.196871	-0.173852
Rho S.E.	0.049315	0.036543	0.057684	0.057481
Residual variance	0.115128	0.011717	0.003278	0.172444
Long-run residual variance	0.047308	0.007136	0.001426	0.064382
Number of lags	2	1	2	2
Number of observations	201	202	201	201
Number of stochastic trends**	4	4	4	4

Tabela C.4 – Teste de Cointegração Johansen (1988) – Mensal (1999:01M-2015:12M)

Dados para demanda por importação de calçados – 203 observações (Modelo 3)			
H0	Autovalor (λ)	Max λ	Traço
Valor crítico 5%			
Sem Intercepto / Sem Tendência			
$r = 0$	0,084046	17,47006	32,65529
$r \leq 1$	0,049958	10,19855	15,18523
$r \leq 2$	0,024601	4,956819	4,986679
Intercepto / Sem Tendência			
$r = 0$	0,109083	22,98535	52,20606
$r \leq 1$	0,083442	17,33894	29,22070
$r \leq 2$	0,038059	7,721611	11,88176
Linear (Intercepto / Sem Tendência)			
$r = 0$	0,108319	27,58434	47,85613**
$r \leq 1$	0,076223	21,13162	29,79707
$r \leq 2$	0,037389	14,26460	15,49471
Linear (Intercepto / Tendência)			
$r = 0$	0,180617	32,11832**	63,87610**
$r \leq 1$	0,097900	25,82321	42,91525
$r \leq 2$	0,040156	19,38704	25,87211
Quadrática (Intercepto / Tendência)			
$r = 0$	0,179628	30,81507**	55,24578**
$r \leq 1$	0,097840	24,25202	35,01090
$r \leq 2$	0,039278	17,14769	18,39771
$r \leq 3$	0,007609	3,841466	3,841466

Nota: Tal que (**) indica a rejeição a 5%, Assim $\lambda_{\max} = -n \sum_{i=r+1}^k \ln(1-\lambda_i)$ e $\lambda_{\max} = -n \ln(1-\lambda_{r+1})$ onde λ_i são os autovalores estimados para r vetores de co-integração.

Tabela C.5 – Sumário do Grupo em Teste de Cointegração Johansen (1988) / Mensal (1999:01M-2015:12M)

Dados para demanda por importação de arroz em casca – 184 observações						
Data Trend:	Teste	None	None	Linear	Linear	Quadrática
Modelo	Tipo	Sem Intercepto Sem Tendência	Intercepto Sem Tendência	Intercepto Sem Tendência	Intercepto Tendência	Intercepto Tendência
5.3	Trace	0	0	1	1	1
	Max Eigenvalue	0	0	0	1	1

Fonte: Elaboração própria (2018).

Tabela C.6 – Importações Brasileiras de calçados – em Milhões (1997 – 2016)

Total			China				Indonésia				Vietnã			
Ano	US\$ FOB	Pares	US\$ FOB	(%)	Pares	(%)	US\$ FOB	(%)	Pares	(%)	US\$ FOB	(%)	Pares	(%)
1997	193	16	57	29,78	7	43,39	33	16,85	2	15,30	6	3,21	0	2,43
1998	106	76	37	34,59	7	8,70	13	12,71	65	85,80	6	5,53	0	0,59
1999	49	6	16	32,22	3	52,66	11	22,17	1	19,02	4	7,91	0	6,17
2000	43	5	19	44,36	3	59,35	7	15,26	1	10,39	5	11,86	0	7,00
2001	50	6	18	34,90	3	53,51	5	10,57	0	6,59	4	7,91	0	4,82
2002	45	5	26	57,46	3	68,80	3	7,19	0	5,40	4	8,96	0	5,05
2003	47	5	31	64,48	4	74,67	3	6,37	0	4,71	5	10,38	0	6,29
2004	65	9	46	70,58	7	82,56	4	6,84	0	4,43	5	7,46	0	3,85
2005	115	17	79	68,48	14	81,75	6	5,26	1	3,36	17	15,04	1	6,83
2006	140	18	88	62,78	14	78,91	7	4,68	1	3,39	31	22,01	2	10,65
2007	208	28	149	71,26	24	85,61	12	5,66	1	2,80	29	14,03	2	7,10
2008	306	39	218	71,27	33	85,43	15	5,06	1	2,64	47	15,41	3	8,28
2009	295	30	183	62,04	22	74,44	26	8,76	2	6,03	64	21,86	4	13,57
2010	299	27	52	17,45	8	30,78	64	21,23	4	13,35	129	42,93	7	27,05
2011	421	32	67	15,91	10	29,64	96	22,87	6	17,12	183	43,62	10	32,15
2012	500	34	58	11,59	10	29,90	100	20,02	6	17,23	282	56,37	15	43,61
2013	568	38	59	10,44	10	24,87	114	20,17	7	18,26	299	52,62	17	43,50
2014	560	37	53	9,39	7	20,53	112	19,98	7	18,10	323	57,77	18	50,59
2015	480	33	46	9,48	6	19,06	116	24,18	7	19,69	261	54,27	15	45,19
2016	343	23	35	10,34	6	25,31	73	21,36	4	17,96	190	55,47	10	46,08

Fonte: Dados brutos AliceWeb – Brasil (2017).